



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

André da Silva Braga

**Informação contábil para o controle social da Educação Básica no estado
do Rio de Janeiro: estudo de caso do Conselho de Controle e
Acompanhamento Social do Fundeb/RJ no período de emergência de saúde
pública da COVID-19**

Rio de Janeiro

2023

André da Silva Braga

Informação contábil para o controle social da Educação Básica no estado do Rio de Janeiro: estudo de caso do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ no período de emergência de saúde pública da COVID-19



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

Coorientadora: Profa. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/B

B813 Braga, André da Silva.

Informação contábil para o controle social da Educação Básica no estado do Rio de Janeiro: estudo de caso do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ no período de emergência de saúde pública da COVID-19 / André da Silva Braga. – 2023.

74 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira.

Coorientadora: Profa. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.

Bibliografia: f. 69-74.

1. Informações contábeis – Teses. 2. Controle social – Teses. 3. Educação básica – Rio de Janeiro – Teses. 4. Fundeb – Teses. 5. COVID-19, Pandemia de, 2020 - Teses. I. Oliveira, Carlyle Tadeu Falcão de. II. Gouveia, Tânia Maria de Oliveira Almeida. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. IV. Título.

CDU 657:35(815.3)

Bibliotecário: Fabiano Salgueiro CRB7/6974

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

André da Silva Braga

Informação contábil para o controle social da Educação Básica no estado do Rio de Janeiro: estudo de caso do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ no período de emergência de saúde pública da COVID-19

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em 20 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia (Coorientadora)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dra. Mariana Pereira Bonfim
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dra. Janaina Machado Simões
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Daniel Kamlot
Escola Superior de Propaganda e Marketing

Rio de Janeiro

2023

AGRADECIMENTOS

Por mais que você se esforce, sempre vai precisar de ajuda. Com esta reflexão, escrevo, aqui, os meus agradecimentos durante toda essa jornada de pesquisa.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por direcionar sempre os meus caminhos, me fortalecendo nos momentos que pensei não conseguir.

Aos meus orientadores Carlyle Oliveira e Tânia Gouveia, por todos os conhecimentos, pela paciência, pela ajuda na condução desse trabalho, principalmente por serem sempre empáticos comigo quando eu mais precisei. Gratidão eterna.

A minha esposa, Jeane, que direta ou indiretamente vivenciou cada momento, por meio das minhas alegrias e frustrações, me apoiando constantemente para que eu não desistisse do meu sonho.

Aos meus filhos Lucas e Pedro, que em vários momentos foram o meu combustível e alegria para esta caminhada.

Aos meus pais, José e Marciria, que são exemplos de perseverança e de honestidade, moldando em mim a vontade de fazer sempre o melhor.

A minha sogra, Genilda, que semanalmente acompanhou meu processo de construção, demonstrando alegria a cada novo passo.

Aos meus colegas de trabalho, na Instituição Unigranrio - Afya, especialmente a minha Coordenadora, Dayse de Lima Passos, que em vários momentos do meu trabalho me possibilitou concentrar na produção desta dissertação.

Aos meus colegas de turma e para vida, Ricardo e Samara, por toda a parceria durante o Mestrado.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), por possibilitar e acolher os sonhos de diversos discentes, nos possibilitando evoluir nos âmbitos acadêmico e profissional.

Enfim, a todos que me ajudaram e me incentivaram de alguma forma, pois o maior tesouro do ser humano é poder ter e contar com pessoas boas.

RESUMO

BRAGA, A.S. *Informação contábil para o controle social da Educação Básica no estado do Rio de Janeiro: estudo de caso do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ no período de emergência de saúde pública da COVID-19*, 2023. 74 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Na mídia brasileira, são anunciados casos de desvios e de corrupção. Nesse sentido, fica evidenciado que a ineficiência da Administração Pública no Brasil propicia um ambiente passível de mau uso dos recursos públicos devido à má conduta por via de corrupção. Esses milhares de casos, por sua vez, geram insatisfação e revolta na sociedade que, através de seus esforços, coloca mais ou menos um terço de seu trabalho, mediante tributos, à disposição da administração pública em prol de serviços de qualidade. A revolta não se transforma em uma ação para lidar com esses problemas e um dos motivadores desta passividade pode estar ligado aos efeitos da educação em nosso país, que enfrenta desafios como desigualdade educacional, baixa qualidade do ensino, falta de recursos, falta de investimento em tecnologia e inovação, e adaptação ao ensino remoto, sendo todos esses problemas ampliados pelos efeitos da pandemia que provocou grande evasão nas escolas e o adoecimento de alunos e professores. Desta forma, é importante destacar a maneira que este descontentamento é transformado em ação e como o Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ (CACS-FUNDEB) proporciona uma participação conjunta na administração pública junto aos representantes da sociedade como forma de melhorar a alocação dos recursos disponibilizados pelo Fundeb, assim como evitar desvios e corrupção. Procurando entender a relação entre o controle social e a Contabilidade, nesta dissertação foi estabelecido o objetivo principal de identificar como as informações contábeis podem contribuir para controle social na administração pública, utilizando como estudo de caso o CACS-FUNDEB. Para alcançar os resultados esperados no presente trabalho, foram definidos os seguintes objetivos secundários: discutir o que seria controle social e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas; pesquisar a utilização da informação contábil para o controle social; avaliar como a informação contábil contribuiu para a educação no período emergência de saúde decorrente de Coronavírus no RJ. Ainda, optou-se por uma abordagem qualitativa, pois se trata de um estudo descritivo e documental. A pesquisa foi realizada através coleta de dados de diversos documentos, tais como, pareceres, atas, legislações, recomendações, manuais, relatórios, prestações de contas, sites, dados abertos, etc. que nortearam as atribuições e responsabilidades, bem como descreveram de que forma aconteceu a atuação do CACS FUNDEB. Análise dos dados será baseada em Análise de conteúdo (AC), com base na classificação de categorias, utilizando como apoio a Análise Temática por frequência, com o auxílio da Ferramenta Atlas Ti. Após os achados houve indicação de participação importante das informações contábeis em todas as atividades relacionadas ao conselho. Através dos controles e participação de orçamentos e das realizações das despesas mediante demonstrativos. Como suporte teórico, foram utilizados textos de Siraque (2005), Lima, Albuquerque e Scatena (2015), Carneiro (2002), Gohn (2001), entre outros. Ademais, não ficou claro se os conselheiros têm a capacitação técnica para tratativas com estas informações e com as legislações do Fundeb. Não foram percebidos problemas graves relacionados à pandemia no que tange às atividades praticadas do conselho.

Palavras-chave: Controle social. Informações contábeis. Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb.

ABSTRACT

BRAGA, A.S. *Accounting information for the social control of Basic Education in the state of Rio de Janeiro: case study of the Social Control and Monitoring Council of Fundeb/RJ in COVID-19 public health emergency period*, 2023. 74 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

In the Brazilian media, cases of embezzlement and corruption are announced. In this sense, it is clear that the inefficiency of Public Administration in Brazil creates an environment prone to misuse of public resources due to misconduct through corruption. These thousands of cases, in turn, generate dissatisfaction and revolt in society, which through its effort's places more or less a third of its work, through taxes, at the disposal of the public administration, in favor of quality services. This revolt does not transform into an attitude in order to combat these problems, and one of the motivators of this passivity may be linked to the effects of education in our country, which faces challenges such as educational inequality, low quality of teaching, lack of resources, lack of investment in technology and innovation, adaptation to remote teaching, all of this amplified by the effects of the pandemic that caused large dropouts in schools and the illness of students and teachers. In this way, it is important to highlight how this discontent is transformed into action and in this way, the Social Control and Monitoring Council of Fundeb/RJ (CACS FUNDEB), provides joint participation between public administration and society representatives as a way of better allocation of resources made available by Fundeb, as well as avoiding embezzlement and corruption. Seeking to understand the relationship between social control and Accounting, in this dissertation the main objective was established to identify how accounting information can contribute to social control in public administration, using CACS FUNDEB as a case study. To achieve the objectives, the following secondary objectives were defined: discuss social control and Public Policy Management Councils; research the use of accounting information for social control; evaluate how accounting information contributed to education during the health emergency resulting from Coronavirus in RJ. Furthermore, a qualitative approach was chosen, as it is a descriptive and documentary study. The research was carried out by collecting data from various documents, such as opinions, minutes, legislation, recommendations, manuals, reports, financial statements, websites, open data, etc. which guided the duties and responsibilities, as well as describing how CACS FUNDEB operated. Data analysis will be based on Content Analysis (CA), based on the classification of categories, using Thematic Analysis by frequency as support, with the help of the Atlas Ti Tool. After the findings, there was an indication of an important participation of accounting information in all activities related to the council. Through control and participation of budgets and the realization of expenses through statements. As theoretical support, we used texts by Siraque (2005), Lima, Albuquerque and Scatena (2015), Carneiro (2002), Gohn (2001), among others. Furthermore, it was not clear whether the counselors had the technical training to deal with this information and Fundeb legislation. No serious problems related to the pandemic were noticed regarding the council's activities.

Keywords: Social control. Accounting information. Fundeb Social Control and Monitoring Council.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Amostragem de instrumentos de controle social no Brasil	25
Quadro 2	Características qualitativas da informação contábil	39
Quadro 3	Exemplos de usuários externos das informações contábeis públicas	41
Quadro 4	Membros representantes do CACS Fundeb Estadual do RJ	42
Quadro 5	Base de informações disponíveis	45
Quadro 6	Primeira etapa de organização do material	46
Quadro 7	Segunda etapa de organização do material	46
Quadro 8	Etapas necessárias para configuração do método AC	47
Quadro 9	Grade de análise mista (categorização da análise conteúdo)	48
Tabela 1	Levantamento de publicações sobre os temas: Informação Contábil e Controle Social	49
Tabela 2	Número de citações vinculadas às categorias sobre os manuais e legislações orientadoras do Fundeb	43
Tabela 3	Número de citações principais vinculadas às categorias sobre as atas de atividades realizadas pelo FUNDEB	51
		52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Etapas de implementação das políticas públicas	33
----------	--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
AICPA	American Institute of Certified Accounts
CACS	Conselho de Controle e Acompanhamento Social
CEE	Conselho Estadual de Educação
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COSO	Commitee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
COVID	Coronavírus
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IASB	Internacional Accounting Standards Board
IBGC	Instituto de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFRS	International Financial Reporting Standards
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSB	Observatório Social do Brasil
RCPGs	Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
FONEC	Fórum Nacional de Educação do Campo
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
IFAC	International Federation of Accountants

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	REFERENCIAL TEÓRICO	20
1.1	Controle Social da Administração Pública	20
1.1.1	<u>Instrumentos participativos da administração pública</u>	24
1.2	Controle social no período da Covid-19	27
1.3	Conselhos Gestores de Políticas Públicas	28
1.3.1	<u>Composição dos conselhos de gestão pública</u>	31
1.3.2	<u>Papel dos Conselhos na Democracia Participativa</u>	32
1.4	Política de Educação – FUNDEB / CACS FUNDEB	34
1.5	Informação Contábil e o Controle Social	37
1.6	Pesquisas Anteriores	42
2	METODOLOGIA	44
2.1	Método	44
2.2	Tratamento dos Dados	48
3	ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS	50
3.1	Controle Social	54
3.2	Orçamento Fundeb	56
3.3	Fiscalização	58
3.4	Prestação de contas	59
3.5	Políticas públicas de educação	61
3.6	Síntese das análises	62
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
	REFERÊNCIAS.....	69

INTRODUÇÃO

O estado do Rio de Janeiro apresenta o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e uma população estimada de 17.494.531 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021). Mediante dessa posição de destaque e considerando a relevância da responsabilidade a ser enfrentada pelos gestores públicos dos governos estaduais e municipais, parece correto afirmar que a sociedade indica a expressiva necessidade de uma gestão responsável, efetiva e eficaz dos recursos públicos postos à disposição da sociedade, o que remete ao pensamento de Teixeira e Gomes (2019) que mencionam a necessidade da administração pública de repensar a sua gestão de modo a reavaliar os seus processos e resultados.

De acordo com Toscano e Leitão (2006), a administração pública, de maneira geral, deve atender a demanda por serviços efetivos do Estado e a necessidade da eficácia na aplicação dos recursos públicos, permitindo a inovação, planejamento e orientação para obtenção de resultados e uma posterior avaliação dos resultados dessa gestão. Dada a relevância de manter a qualidade dos serviços prestados e o equilíbrio das contas, bem como a observância das normas, o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida da população fluminense, o sistema de controle deve atuar fiscalizando as contas, acompanhando, monitorando e analisando os processos estratégicos.

Cabe ressaltar que, para alcançar este objetivo, a administração precisa se assegurar de obter as informações necessárias para o monitoramento da gestão, ou seja, “o processo de controle requer a obtenção de informações que possibilitem a formulação de diretrizes e a mensuração do resultado nos mesmos moldes” (GOMES; SALAS, 2001, p. 22).

Para Gomes e Salas (1997), o controle interno, desde o mais até o menos formalizado, é fundamental para assegurar que as atividades de uma empresa se realizem na forma desejada, pelos membros da organização, contribuindo para a manutenção e melhoria da posição competitiva e a consecução das estratégias, dos planos, programas e operações, em consonância com as necessidades dos clientes.

Os controles internos são processos conduzidos pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvidos para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos gerais de controle (COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013).

Assim, a necessidade de um controle mais eficiente e de uma atuação mais próxima dos ordenadores de despesas pode, também, favorecer uma boa aplicação dos recursos públicos, especialmente em períodos de crise, em que a liberação de verbas estão cada vez mais escassas.

O American Institute of Certified Accounts-AICPA (Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados), por meio do Relatório Especial da Comissão de Procedimentos de Auditoria, o qual foi citado por Cordeiro (2011), definiu o controle interno como sendo “o plano da organização e todos os métodos e medidas coordenados, aplicados a uma empresa, a fim de proteger seus bens, conferir a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, promover a eficiência e estimular a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas” (p. 147).

Salienta-se que, somente instrumentos de controle internos formais podem não alicerçar a possibilidade de atingimento de resultados, excluindo a sociedade deste processo. Segundo Oliveira e Pinheiro (2010), para que o papel político funcione, a conscientização da sociedade é fundamental, cabendo ao poder público criar instrumentos de participação amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto estes instrumentos não estiverem disponíveis e começarem a fazer parte da cultura do povo, não substituirão os controles formais hoje existentes. Lock (2004) nos permite compreender que o controle social deve ser entendido como a participação, individual ou coletiva, de cidadãos na composição e na instigação dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal.

A responsabilidade de controle social recai sobre cidadãos que controlam e monitoram as ações dos políticos e administradores públicos na formulação e execução das políticas para a sociedade. Segundo Grau (2002), o controle social é voluntário, mas muito se ganha e adquire em questão de desenvolvimento social para a comunidade, buscando o melhor para a coletividade. Um dos alvos a ser observado pelo controle social é o impacto na educação do Rio de Janeiro, no período de pandemia, pois segundo a Secretaria Municipal de Educação, devido à crise sanitária, “houve um forte desengajamento dos alunos e seus familiares. Chegamos ao número de 25 mil, contabilizando os alunos que não estão em aulas presenciais e não interagiram com a escola e seus professores” (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

A pandemia da Covid-19, considerada uma emergência de saúde pública de interesse internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, impactou todos os aspectos da nossa sociedade e seus efeitos foram sentidos nos sistemas de saúde e nas economias de todos os países, menciona Weiblen et al. (2020). Do mesmo modo, Barreto et al. (2020) acrescenta que o conhecimento científico insuficiente sobre o novo Coronavírus aliado

à sua alta velocidade de disseminação e capacidade de provocar mortes geraram incertezas na escolha das melhores estratégias a serem utilizadas para o enfrentamento da pandemia em diferentes partes do mundo.

Com o fechamento das escolas, revisitou-se a necessidade urgente da adoção de novas estratégias de políticas públicas com o intuito de garantir a possibilidade da continuidade dos estudos e do trabalho dos educadores, consequentemente, dos processos de ensino-aprendizagem via novos modelos de educação mediada por tecnologia. Para Ribeiro *et al.* (2013), “há enormes diferenças sociais quanto à capacidade de aproveitamento das oportunidades oferecidas pela rede”, provenientes aos “indivíduos com maior renda e escolaridade possuem muito mais probabilidade de fazerem um uso mais avançado dessa tecnologia” (p. 316). Do mesmo modo, Castells (2007) corrobora com esta concepção, posto que promover o acesso às tecnologias não é suficiente, tendo em vista que a capacidade do uso desta ferramenta depende de condições materiais e, sobretudo, imateriais como o letramento tecnológico.

Além das necessidades urgentes acima apresentadas, nos deparamos com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) que atende a toda educação básica, da creche ao ensino Médio, (MEC, 2023). O Fundeb é um compromisso do Governo Federal com a educação básica, representando um aumento de dez vezes no volume anual de recursos federais já disponibilizados para a educação. Somado a isso, essa verba retrata uma estratégia de distribuição dos recursos pelo país, mediante análise do desenvolvimento social e econômico de todas as regiões, promovendo a redistribuição dos recursos vinculados à educação tendo em vista alguns parâmetros:

Alguns critérios são adotados para destinação dos investimentos como, por exemplo, o número de alunos, censo escolar do ano anterior. Segundo o MEC, 2023, o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitas em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para este fim. Ainda, segundo o mesmo órgão, o Ministério da Educação promove a capacitação dos integrantes dos conselhos (MEC, 2023).

Assim, o Ministério da Educação (MEC) direciona a complementação do dinheiro aplicado pela União às regiões em que o investimento, por aluno, é inferior ao valor mínimo fixado para cada ano, a fim de buscar permitir uma educação de qualidade.

Em 2020, a Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto, tornou o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação pública e, em 25 de dezembro de 2020, o Novo Fundeb foi regulamentado pela lei n.º 14.113/20. Com relação ao seu funcionamento, foi

mantido o mesmo formato, tendo como objetivo principal aperfeiçoar os mecanismos redistributivos, assim como torná-lo uma política pública permanente.

Outrossim, um dos instrumentos participativos que permitem à população se manifestar, fiscalizar a administração pública no quesito educacional é o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEE-RJ) que, com base na Lei n.º 6.864/2014, desempenha suas atribuições como:

- a) Órgão normativo, regulador, deliberativo, consultivo e de assessoramento e instância recursal para os níveis e modalidades da Educação Básica e Superior, desde que sob a jurisdição administrativa do Sistema de Ensino Estadual, e
- b) Órgão de credenciamento, autorização de funcionamento, reconhecimento, avaliação e de emissão de laudos técnicos das Instituições que ofereçam cursos de Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Especial, Educação a Distância e de Educação Superior.

Nesse contexto, observa-se administrativamente o desempenho do CEE-RJ, porém devido às necessidades urgentes de aplicação dos recursos, em virtude dos eventos ocasionados na pandemia como, por exemplo, a necessidade de estudos remotos e aulas tele transmitidas, os quais foram instrumento participativo de extrema importância na relação de distribuição e aplicação dos recursos públicos, gerido pelo Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb.

O Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb - CACS FUNDEB, instituído pelo Decreto 40.922 de 03 de setembro de 2007, alterado pelo Decreto 47.574 de 16 de abril de 2021, no Rio de Janeiro, encontra-se ativo para o quadriênio de 2021 – 2025, conforme o Decreto de 13 de julho de 2021, e tem as seguintes atribuições, dentre outras, a ele conferidas pela Lei n.º 11.494, de 20 de julho de 2007:

- I. Acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo; II. Exercer o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundo; III. Supervisionar o controle do cadastramento escolar anual e IV. Receber toda a documentação dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais relativos aos recursos movimentados.

Dentre as suas responsabilidades, destacam-se "o dever de apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo uma manifestação formal sobre os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais do Fundo, com ampla transparência no sítio da internet" (NOVO FUNDEB, 2021). Verificando-se, então, a informação contábil como possibilidade de avaliação para o cumprimento do controle social sobre as políticas públicas, conforme o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), se manifestando sobre a contabilidade

pública e a utilização do sistema contábil no processo de decisão, controle social e sobre controle da informação na NBC T 16.22:

O sistema contábil representa a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, visando orientar e suprir o processo de decisão, da prestação de contas e a instrumentalização do controle social.

Estas normas estabelecem uma definição e classificam os elementos patrimoniais sob o aspecto contábil do patrimônio público e as informações contábeis necessárias para a evidenciação dos atos e fatos da gestão pública, contábil e transparência das tomadas de decisões. Os dados encontrados servirão para subsidiar as reflexões de como a contabilidade pública, quando utilizada sob um “novo viés” e/ou viés além do que se reconhece como tradicional, pode impactar positivamente o cenário de crise acentuada que o Brasil enfrenta, além das decisões de um novo governo. (Patrimônio e Sistemas Contábeis, 2012, p. 10)

Ou seja, ao considerarmos a importância da contabilidade do patrimônio público voltado para a educação, principalmente, no período pandêmico do COVID-19, percebemos a relevância do Fundeb nas políticas de educação junto à necessidade de maior transparência em relação ao aumento considerado das necessidades de ações virtuais, de modo a contornar as problemáticas enfrentadas durante o período de crise gerado durante a pandemia. Com isso, levanto, no presente trabalho, o seguinte questionamento:

Como as informações contábeis foram utilizadas no controle social das políticas do CACS FUNDEB, durante o período da Covid-19?

Alinhado à indagação acima, serão considerados como suporte para responder essa pergunta-problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, os quais serão apresentados a seguir.

OBJETIVO GERAL

- Avaliar a utilização das informações contábeis para o controle social das ações do CACS FUNDEB, durante o período da Covid-19.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conceituar o que são Controle social e Conselhos Gestores de Políticas Públicas.
- Analisar a relevância da informação contábil para o controle social.
- Identificar como o CACS FUNDEB/RJ utilizou as informações contábeis, durante o período da pandemia da Covid-19

A problemática e os objetivos deste estudo contempla três aspectos: acadêmico, social e gerencial. O primeiro aspecto (acadêmico) faz-se relevante, pois o estudo das informações contábeis, na contabilidade pública, não deve ser restrito à prestação de contas, mas à transparência das informações para que a sociedade possa compreender as ações dos governantes e fazer uma análise crítica. Do mesmo modo, é observado que a contabilidade voltada para a gestão pública segue alinhada à contabilidade privada, a qual fornece dados para os interessados na gestão pública.

O segundo aspecto (social) é tratado como um importante instrumento para o combate à corrupção e os desvios de dinheiro público. Em síntese, o terceiro aspecto (gerencial) ao ser uma área onde os contadores atuam de maneira mais colaborativa na gestão, utilizando dados financeiros para produzir relatórios que auxiliam no processo de tomada de decisão e aplicação dos recursos, alinha-se ao aspecto social. De maneira geral, percebe-se que os três aspectos estão alinhados entre si.

Para objeto do estudo desta pesquisa, foi escolhido o Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ (CACS FUNDEB), o qual servirá de suporte para a análise da presente pesquisa. A escolha do CACS Fundeb/RJ se deve ao seu objetivo principal do órgão que é a promoção da distribuição dos recursos vinculados pela educação, sendo impulsionado pelo Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEE/RJ) ou decorrente de respostas referente às consultas das instituições de ensino, dos profissionais da educação e de particulares, em geral. O CACS FUNDEB, em sua essência, é instrumento de controle social, no qual o conjunto de ações deste colegiado vão além da produção legislativa e têm destaque pelos diferentes “momentos de diálogo e escuta de profissionais, órgãos de controle externo, comunidade escolar e sociedade em geral” (CEE, 2023).

O presente trabalho visa conceituar o que é Controle Social e Conselhos Gestores de Políticas Públicas, analisando a relevância da informação contábil para o controle social e, principalmente, identificar como CACS FUNDEB RJ utilizou as informações contábeis no período da pandemia Covid-19, sendo este o recorte para a delimitação temporal. Conforme Marconi e Lakatos (2017), delimitar é atribuir limites à investigação, podendo ser delimitada por assunto, extensão, dentre outros fatores.

É importante esclarecer que esta dissertação não tem o intuito de avaliar a efetividade da participação social na gestão pública tampouco a efetividade da contabilidade como instrumento de controle social. Por outro lado, tem como propósito a utilização das informações contábeis na atuação do CACS FUNDEB para as políticas públicas de educação e na prestação

de contas (*accountability*). O perfil deste trabalho se justifica e se diferencia devido a pouca abordagem de trabalhos direcionados a informação contábil, assim como a contribuição para a implementação e o controle das políticas públicas, no período da Pandemia, visto que os focos dos estudos encontrados foram a diminuição da verba, devido a perda de arrecadação.

Durante os anos que abarcam a pandemia até os dias atuais, não foram localizados estudos similares a essa dissertação, mas houverem voltados para a evolução do Fundeb, como os estudos de Gouveia (2021), que aborda a relação dos fundos para a valorização do magistério, enquanto Araújo e Adrião (2021) concentra seu estudo nos riscos da privatização dos recursos públicos.

Além desta introdução, este trabalho apresentará seu referencial teórico que será subdividido em Controle Social da Administração Pública; Conselhos Gestores de Políticas Públicas; Política de Educação – FUNDEB/CACS FUNDEB; e Informação Contábil e o Controle Social. Em sequência, será apresentado a metodologia de pesquisa, a análise dos resultados e, por fim, as considerações finais.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção compreende a estrutura teórica da pesquisa. Primeiramente, abordaremos o *Controle Social da Administração Pública* e os recursos recebidos e utilizados por ela, sob forma de políticas públicas. Na subseção *Instrumentos Participativos da Administração Pública*, será apresentado ferramentas que permitam a participação da sociedade, enquanto que, em *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, trataremos os canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal. Na subseção *Composição dos Conselhos de gestão pública*, discutiremos a composição híbrida entre poder público e sociedade. Na subseção *Papel dos Conselhos na Democracia Participativa*, será apresentado as diretrizes de implementação, execução e fiscalização das políticas públicas. Além disso, serão abordados os estudos que evidenciam a utilização da contabilidade como instrumento de controle social, mediante uma pesquisa bibliográfica e levantamento de dados alicerçados nas seções a seguir, por meio de contextos e fundamentações.

1.1 Controle Social da Administração Pública

De acordo com Brasil et. ali (2014), a partir da década de 1930, o Brasil passa a empreender um contínuo processo de modernização das suas estruturas e do aparelho do Estado. Com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por volta de 1936 no Brasil, houve os primeiros movimentos de controle interno na administração pública com atribuições de revisar as estruturas e definições de processos, ainda com influência do período imperial. Da mesma maneira, se apresentou como instrumento direcionado para a orientação dos gestores acerca dos processos, sendo o controle interno exercido por um poder sobre ele mesmo, isto é, tanto o órgão quanto o agente fazem parte do mesmo poder.

Uma importante definição de controle interno, especialmente por sua abrangência, é dada por The Committee of Sponsoring Organizations (COSO), que é uma organização privada criada nos EUA em 1985 para prevenir e evitar fraudes nos procedimentos e processos internos da empresa. De acordo com o COSO (2013), o controle interno “é um processo conduzido pela alta administração, gestores e outros profissionais da organização, com o fim de proporcionar segurança razoável em relação aos objetivos ligados à efetividade das operações; confiabilidade das informações; e conformidade com as leis e regulamentos” (p. 6).

Por outro lado, o controle externo, na administração pública, se dá por instituições as quais a Constituição de 1988 definiu deveres que compreendem capacitar e se tornar um instrumento eficaz de cidadania, contribuindo também para a melhoria da gestão pública. Para Meirelles (2015), o controle externo é o que:

Realiza-se por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo: a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; dentre outros. (Meirelles, 2015, p. 781).

Este órgão regulador, tem o dever de orientar e normatizar sobre os interesses da sociedade, tendo como característica a qualidade dos serviços prestados. Segundo Souto (2012), uma norma será eficiente quando alcançar o equilíbrio entre os interesses dos consumidores (usuários do serviço público), dos prestadores e do poder público.

Albuquerque, Medeiros e Silva (2013) interpretam que “o controle externo é aquele realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, compreendendo também um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos estruturados e integrados” (p.401). Outrossim, Lima (2013) sustenta que as Cortes de Contas, ao revestir de caráter jurisdicional, enquanto órgão de controle externo, são obrigadas a atribuir maior ênfase ao processo tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas. Ainda suporta que:

As aceleradas mudanças características da sociedade da informação têm produzido fortes impactos na administração pública e, conseqüentemente, imposto transformações e adaptações na atuação do controle externo, pois o controle evolui no mesmo sentido da evolução do objeto controlado (LIMA, 2013, p. 20).

Um exemplo disso, é a postura das sociedades permeadas pela democracia, que demonstram uma intensa pressão por mais transparência e eficiência na atuação do poder público, assim como as medidas de cobrança do controle externo.

A partir do significado da palavra democracia, que vem do grego (demos = povo e kratein = governo), podemos definir democracia como o governo do povo, para o povo e pelo povo. Kelsen (2000) considerava a democracia como a melhor forma de governo, podendo “ser sintetizada no cumprimento dos princípios da liberdade e da igualdade” (p.167). Ademais, outro ponto relevante que dialoga com a democracia com a sociedade é a relação direta com os movimentos sociais que almejam a busca pelos direitos da sociedade, algo que condiz com o

pensamento de Nobre (2004), que afirma que “a democracia no seu sentido contemporâneo é também indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos” (p.25).

Ainda avaliando a democracia deliberativa, esta é empenhada e comprometida com o debate público, criando mecanismos de diálogo, propiciando a participação popular nos processos de discussão e deliberação que envolve a tomada de decisão de assuntos públicos. Em consecução à análise procedimental de democracia deliberativa defendida por Habermas (1997), encontra-se a ideia de que os destinatários do direito social “possam entender-se também enquanto autores do direito” (p. 157).

Subentende-se que a democracia está atenta aos procedimentos, mas desconsiderar aspectos da realidade da sociedade, em que somente o povo pode manifestar, pode diminuir o respeito da moralidade social. Diante desta importância imposta pela legislação e também sobre a necessidade de atendimento à discussão antes da tomada de decisão, este espaço de diálogo criado tem o intuito de instrumento de controle social.

O controle social é um espaço institucional de governança pública com participação da sociedade civil. Ele se instituiu no contexto da redemocratização do país com a abertura de canais de participação entre o Estado brasileiro e a sociedade, para tomada de decisão sobre as políticas de saúde. Assim, como mencionam Lima, Scatena e Albuquerque (2015), os órgãos de controle social viabilizam formalmente o diálogo entre governos, trabalhadores, agentes econômicos privados e a sociedade. O controle social conta com vários dispositivos legais que expressam a necessidade de acompanhamento por parte da população, com autonomia e supervisão da gestão, de modo a garantir a participação no planejamento, sendo assegurado pela Constituição Federal de 1988, Art. 212-A, inciso X, letra d: [...] a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020). Do mesmo modo, a Lei complementar n.º 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, em seu artigo 67, parágrafo 3º acrescenta:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade [...].

Logo, a LRF denomina as leis orçamentárias e a prestação de contas, bem como seu respectivo parecer prévio dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, os quais devem ser amplamente divulgados. O seu Art. 48 é taxativo na questão da participação popular e na

disponibilidade de informação, preceituando o incentivo à participação popular, por meio de audiências públicas, e a “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.” (Art.48, parágrafo 1, inciso 2). Inspecionar, examinar ou fiscalizar são ações que representam controle. Sendo assim, o controle social pode ser compreendido como a atuação popular no exame e na fiscalização dos recursos públicos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), (Lei n.º 12.017, de 12.8.2009, publicada no Diário Oficial da União de 13.8.2009), traz referências sobre a transparência e sobre a participação popular no processo de elaboração, bem como da execução orçamentária federal para o presente exercício, algo que é reforçado pelo Art. 17 que determina “[...] o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas”.

Vieira (2010) ressalta que há dois projetos de participação social, sendo um neoliberal e o outro, político. O primeiro contrasta o nome, pois restringe a participação da sociedade na implementação e execução de programas relacionados às políticas públicas e de atores historicamente excluídos. Enquanto o segundo, traz a sociedade, as discussões e a prática da política.

Dessa forma, a sociedade civil cumpre um papel de destaque no controle da administração pública. Especificamente, é o chamado controle social que pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho do Estado com o cidadão.

Muitos casos de corrupção acabam acontecendo devido à falta de fiscalização ou da fiscalização por parte apenas da máquina pública. Desta forma, o controle social se torna importante para combater esse problema que assola o nosso país.

Fox (2019), acerca do controle social, afirma que há duas abordagens principais para se analisar as ações decorrentes, em função de evidências de avaliações de impacto: as abordagens táticas e as abordagens estratégicas. A primeira ressalta que o acesso à informação permitirá ações da população que poderão influenciar os governantes. Por outro lado, a segunda, destaca que as iniciativas possibilitam o controle da sociedade, assim como as reformas governamentais são capazes de proporcionar melhores respostas, por parte da administração pública. O paradigma que se avulta em relação às estratégias de controle social seria “romper as armadilhas de baixo controle e desencadear círculos virtuosos em que entornos propícios incentivam os cidadãos a exercer a voz, o que por sua vez pode engatilhar e empoderar reformas que incentivaram mais participação”. (FOX, 2019, p. 1352).

1.1.1 Instrumentos participativos da Administração Pública

O interesse da sociedade e a participação via debates, por meio do controle social, ocorre a fim de garantir que a efetividade dos objetivos das políticas públicas venha atender as necessidades primordiais da sociedade, especialmente em prol da melhoria e garantia dos serviços disponibilizados à população.

O controle social se refere ao exercício de um direito pelos cidadãos, mediante mecanismos constituídos legalmente para vigiar, monitorar, fiscalizar e, se necessário, modificar a gestão do Estado que é realizada por políticos e/ou funcionários públicos, afetando positivamente a eficácia do Governo em alcançar os objetivos propostos pelas políticas públicas (OJEDA, 2011).

Na concepção de Siraque (2005), o controle social é:

O ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. (SIRAQUE, 2005, p. 103).

Sendo assim, essa regulação acontece a partir da participação dos cidadãos, por meio de legislações existentes, com intuito de avaliar e submeter a função administrativa do Estado a um acompanhamento de seu planejamento e fiscalização das suas ações e políticas públicas aplicadas.

O direito de a sociedade exigir a prestação de contas dos recursos públicos administrados, a deliberação de políticas públicas, a fiscalização e o cumprimento dos objetivos planejados, diretamente ou por espaços de representação como os conselhos gestores deliberativos, caracteriza o controle social realizado, ascendentemente, da sociedade com o objetivo da responsabilização dos gestores (GOMES, 2015).

No Brasil, alguns dos instrumentos de controle social são: Portal da Transparência, Ouvidorias, Conselhos de Políticas Públicas, observatórios sociais, audiência pública e consulta.

Quadro 1. Amostragem de instrumentos de controle social no Brasil

Portal da Transparência	Trata-se de uma página de internet na qual são apresentados, informações relativas à utilização dos recursos arrecadados dos cidadãos, contendo, no mínimo, dados relacionados às receitas e as despesas.
Ouvidorias	Canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública.
Conselhos de Políticas Públicas	Tem fundamento constitucional, visando a participação do cidadão na formulação, implementação e controle/fiscalização das políticas públicas.
Observatórios Sociais	São descritos como instituições independentes que têm como responsabilidade o exercício de controle das atividades relativas aos gastos, incluindo a fiscalização das contas públicas.
Audiência e consultas públicas	A audiência pública é utilizada como um instrumento para absorver conhecimentos, de cunho geral, ou seja, para adquirir sugestões, opiniões de especialistas ou não, e críticas.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023, com base em SILVA e SOUZA, 2017.

a) Portal da Transparência - É instrumento para o cumprimento do que está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, parágrafo único, inciso II:

A transparência será assegurada também mediante: 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.

b) Ouvidorias - Onde é possível fazer uma manifestação, que pode ter formato de reclamação, elogio, denúncia ou uma sugestão. Logo, é um instrumento de controle da sociedade relativo às políticas públicas, visando a melhoria da qualidade da gestão pública.

c) Conselhos de Políticas Públicas - Os conselhos de Políticas Públicas não possuem uma tarefa simples, uma vez que, diante de uma sociedade diversificada, precisa buscar uma equação na qual a forma de política pública seja mais equilibrada. Todavia, se faz necessário esta persistência mediante este procedimento a fim de se chegar a decisões cada vez mais plausíveis que respeitem aplicação dos recursos, em relação às necessidades da sociedade.

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, pois são parte do Estado e da sociedade, segundo Carneiro (2002).

Neste contexto, cabe ressaltar a não substituição do poder do Estado. Em contrapartida, é substituível a participação da população a fim de fiscalizá-lo, como uma espécie de órgão auxiliar. Este fato pode ser validado conforme o pensamento de Gohn (2006):

Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; eles têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que ele vai atuar, assim como um código de ética e posturas em face dos negócios públicos; deve-se oferecer cursos de capacitação éticos políticos e não só técnicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de se revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos — pertencentes à sociedade civil ou ao poder estatal; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação[...]. (GOHN, 2006, p. 16)

d) Observatórios Sociais - a partir das iniciativas autônomas da sociedade, pretendem a ética, a igualdade social, a promoção de ações preventivas e de continuidade. Mediante este pressuposto, o controle social exercido por estas instituições, se desvincula do Estado, colaborando para uma atividade voltada à efetividade do cumprimento das necessidades da sociedade, tendo em vista que a instituição é composta de representantes da sociedade e possui competência com relação aos interesses dos cidadãos.

Atualmente, os observatórios sociais chancelados pelo Observatório Social do Brasil (OSB) estão presentes em 150 cidades e 17 Estados Brasileiros, sendo seu objeto de atuação “as ações de educação para a cidadania fiscal e controle social focadas no presente [...], atuando preventivamente, em tempo real, contribuindo para a eficiência da gestão pública, por meio da vigilância social da execução orçamentária, em sinergia com os órgãos oficiais controladores” (OSB, 2022).

e) Audiência e consultas públicas - é uma ferramenta democrática disponível aos cidadãos e aos seus representantes para exporem suas opiniões, possíveis críticas, melhorias ou apoio/aprovação sobre um tema relevante a ser debatido.

Contudo, em alguns momentos, as audiências públicas não atendem as especificações das leis como, por exemplo, ausência de membros da sociedade na lotação de salas, tendo apenas representantes da máquina pública. Para tal, observamos o que trata a Lei n.º 9.784/99, cujo compromisso é tratar diversas disposições incentivadoras da participação popular, a qual merece destaque o artigo 31, *caput* e §1º da Lei em comento:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo

para a parte interessada. § 1.º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas examinem os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas (BRASIL, 1999). (Grifo nosso)

Assim, a crescente complexidade encontrada na atual gestão da administração pública, com o crescimento das demandas sociais, econômicas, políticas e, em alguns casos, culturais, em confronto com a escassez de recursos públicos e a crescente crise de legitimidade das instituições políticas, revisita a necessidade urgente de novos modelos de gestão pública com a maior participação da sociedade e a ampliação de novas tecnologias que conduza as políticas públicas.

1.2 Controle social no período da Covid-19

A crise sanitária, deflagrada em vários países pela pandemia do COVID-19, potencializou uma série de problemas estruturais impactando vários segmentos do capitalismo contemporâneo, o que contribuiu para o aumento das desigualdades sociais. Antunes (2018) esclarece que a pandemia não causou a atual tragédia econômica e social, pois este problema já estava sendo gestado. Entretanto, a pandemia desnudou a crise de forma abrupta.

Em fevereiro de 2020, entrou em vigor a Lei no 13.979/2020 (BRASIL, 2020), que dispõe sobre medidas para lidar com a Covid-19. Em 20 de março do mesmo ano, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo n.º 6, expedindo o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus, afirma Aquino et al. (2020).

Em relação à educação, com a necessidade de isolamento social, houve o fechamento das instituições sem planejamento prévio em função da emergência sanitária com a implementação de modelos semelhantes ao ensino à distância, as chamadas atividades remotas emergenciais.

Durante a pandemia, foram apresentadas soluções burocráticas e padronizadas que concentravam a transmissão de conteúdo de forma remota ou híbrida, além da reestruturação do calendário escolar com uma carga mínima anual. Segundo o Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC) (2020), as soluções apresentadas pelos órgãos de gestão pública e de controle social das políticas educacionais, em sua maioria, possuem caráter excludente e potencialmente produtor de desigualdades educacionais.

A grande parte das pessoas não têm acesso a dispositivos tecnológicos, especialmente em áreas rurais. Em algumas regiões do país, devido ao distanciamento, os materiais didáticos

disponibilizados pelo governo não foram acessados pela população, ou seja, a comunicação entre educador, escola e aluno ficou inviabilizada. Segundo dados da pesquisa TIC Domicílios (CETIC.BR, 2020), divulgada em agosto de 2019, afirma que 70% da população brasileira possuem acesso à internet, sendo o celular o meio mais utilizado por 97% dos usuários. Nos territórios urbanos, 74% têm conexão à internet, enquanto nos territórios rurais, este número alcançou apenas 49% da população.

De acordo com Reimers e Schleicher (2020), um documento elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em parceria com a *Harvard Global Education Innovation Initiative*, aponta que a ausência de atividades escolares por um longo período acarreta prejuízos, não apenas pela suspensão do tempo de aprendizagem, mas também pela possibilidade de perda dos conhecimentos já adquiridos.

Buscando combater esse interrompimento da aprendizagem contínua, o CACS Fundeb, seguindo as orientações para evitar a disseminação do vírus, promoveu plenárias virtuais para discutir diversos tópicos relacionados aos atendimentos, prestação de contas e planejamentos para o enfrentamento da pandemia. Um dos tópicos abordados foi a capacitação para a nova forma de interação, através de plataformas virtuais, visto que passou a ser uma prioridade do controle social.

Dessa forma, a pandemia se apresentou como um problema político por meio da tomada de decisões remotas. Enquanto, na relação Estado-Estado, abriu espaço para políticas que trouxeram a discussão do campo social para o campo financeiro em um cenário de oportunidade, com a introdução das plataformas de educação, apesar das desigualdades sociais.

1.3 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Segundo Carneiro (2002), os conselhos são canais institucionalizados de participação que reconfiguram as relações entre o Estado e a sociedade, instituindo uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas sociais. Gohn (2001) afirma que os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (p. 7), ou seja, representam a área da governança democrática.

Contudo, o cenário dos conselhos no Brasil não é recente, visto a sabedoria de sua existência, na agenda política dos anos 70 e 80, com adaptações aos modelos vigentes à época. Criado pelo poder público, os conselhos comunitários representam e defendem os interesses

das demandas populares e também os seus próprios interesses, apresentando caráter não institucionalizado, pois trabalhavam de maneira autônoma e com forma específica de reivindicação.

Para Soczer (2008), é no final da década de 1980, em atendimento ao processo de redemocratização, acompanhado de uma perspectiva de descentralização das ações da administração pública, que se fez presente “uma preocupação em se criar mecanismos institucionais capazes de promover a participação da sociedade e dos seus mais diversos segmentos, na gestão pública” (p. 189). Da mesma forma, Lavallo, Houtzager e Acharya (2004) afirmam que a Constituição Federal “criou uma série de mecanismos institucionais para a participação do cidadão, com a intenção explícita de ampliar a institucionalização democrática, oferecendo novas oportunidades de participação direta no desenho da política pública e na regulação da ação governamental” (p. 348).

Dentre as garantias participativas previstas na Constituição Federal, as quais foram disseminadas por membros do governo e da sociedade civil, estão o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas. Segundo Ricci (2002), durante a década de 1980, houve diversos instrumentos institucionais de participação, podendo ser classificados em instrumentos de consulta, como o próprio nome diz, são conselhos consultivos para a tomada de decisões setoriais; b) conselhos temáticos, que tratam de temas específicos; e c) conselhos paritários, que são espaços com objetivos de garantir a participação da sociedade.

Segundo Marquetti e Campos (2008), com o “processo de redemocratização, ocorreram diversas inovações institucionais que buscaram associar o funcionamento do Estado aos interesses da população de menor renda” (p. 13-14). Os autores acrescentam que o orçamento participativo foi o que teve maior capacidade de empoderamento da população. Ao observarmos Soczer (2008), verificamos que os conselhos gestores resultaram de um “processo de redemocratização voltado para a descentralização da gestão estatal, cuja organização e implementação foi fortemente influenciada pela ação de diversos movimentos sociais e ONGs” (p. 190).

A institucionalização dos conselhos de políticas públicas iniciou com a Política dos Direitos da Criança e Adolescente, através da lei n.º 8.069, e da Saúde que foi promulgada em 1990. Após três anos, a Política de Assistência Social foi incorporada pela lei nº 8.742 e, em 1995, a Política de Educação foi institucionalizada pela lei n.º 9.131. Assim, os sistemas de ensino definem as suas normas de gestão democrática da educação básica do ensino público, considerando as suas peculiaridades e princípios como a participação dos profissionais da

educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A constituição dos conselhos normalmente se dá em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei específica e regidos por um regulamento ou estatuto os quais assumem atribuições consultivas, deliberativas e, em alguns casos, de controle, existindo em diversos formatos, conforme as ações focalizadas em programas governamentais como a merenda e o financiamento escolar, sendo identificados gestores de programas governamentais ou a elaboração, implantação e controle de políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos garantidos pela constituição como saúde, educação, cultura e outros. Do mesmo modo, Teixeira (2000) menciona que há conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade como os direitos humanos, violência contra a mulher etc.

Com a existência de espaços públicos, que possibilitam e asseguram a participação da sociedade civil confronta-se “tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado” (Dagnino, 2002, p. 295). Ainda nesta inclinação, afirma Perissinotto (2004) que uma das prováveis implicações para a existência de instituições participativas como os conselhos “é a quebra do monopólio da burocracia estatal sobre o processo decisório de políticas públicas importantes para a comunidade” (p. 49).

Segundo Tenório e Kronemberger (2016), os conselhos podem ser considerados o principal canal de participação cidadã existente nas três instâncias de governo (Federal, estadual e municipal) e são espaços públicos potenciais para a prática de gestão social. Ainda informam que os conselhos gestores constituem espaços potenciais para a realização do controle social, pois garantem a participação da população no debate e na deliberação de questões de interesse público, inclusive em aspectos econômicos - financeiros.

De maneira simplificada, os conselhos gestores são como ambientes institucionais de grande importância na gestão democrática. São espaços de discussão, reivindicação, debate e de apresentação de propostas que devem garantir a participação efetiva dos cidadãos nos processos de decisão que envolvem a ‘coisa pública’ e, principalmente, o interesse da sociedade. Neste contexto, Rocha (2010) garante que por intermédio dos conselhos se materializa “uma influência direta da sociedade no interior do Estado no que diz respeito à tomada de decisão, acompanhamento da implementação e fiscalização dos recursos públicos relacionados às diversas políticas públicas existentes” (p. 16).

Mediante a implantação e a disseminação dos conselhos, foi criado um canal institucional de participação da sociedade na política pública que é uma ferramenta fundamental para o exercício da cidadania. Desta forma, os governos municipais, estaduais e federal devem ceder ou criar espaços para contextualização da democracia deliberativa. Por outro lado, deve-se garantir a participação massiva dos mais afetados, dialogando em relação a apresentação de propostas e da tomada de decisão coletiva pois, sob a ótica da moralidade, a questão de divisão dos pesos das responsabilidades entre a sociedade e o governo legitima as decisões e as torna mais aceitáveis. Ademais, a grande lacuna de desigualdade social, somada a multiplicidade dos interesses, “implicam na necessidade de construção de espaços públicos capazes de absorver as novas agendas trazidas pelos atores sociais tradicionalmente excluídos dos espaços de deliberação” (Brasil, Presidência da República, 2010, p. 09).

Estes espaços foram construídos em três esferas: Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais. De acordo com Soczer (2008), os conselhos têm como proposta principal um formato horizontal e participativo no direcionamento da gestão pública em vista de “a discussão realizada a respeito das dificuldades de romper com práticas políticas verticalizadas e trocas de favores e efetivar um modelo horizontal de democracia participativa tornou-se um tema de crescente relevância” (p. 190).

Fung (2004) salienta que uma reunião de cidadãos, para discutir e tomar decisões sobre questões relevantes para o interesse público é denominada de reunião de "minipúblico". Para o autor, a concepção de minipúblico é de “um fórum educativo que cogita criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros” (Fung, 2004, p. 176). Porém, as suas descrições também enumeraram e validam outro tipo de minipúblico que são os conselhos consultivos participativos que aperfeiçoam a qualidade da opinião e alinham as políticas a preferências meditativas.

1.3.1 Composição dos Conselhos de gestão pública

Após as tratativas relativas à institucionalização dos conselhos, é importante discutir a sua composição híbrida, a qual é constituída de atores da sociedade civil e do estado, visando o equilíbrio das decisões coletivas. Desta forma, os líderes dos governos são escolhidos pelo chefe do governo e os conselheiros da sociedade civil são escolhidos pelos seus pares, em assembleias internas. Além disso, é de suma importância salientar que, em relação aos

conselhos comunitários, a sua composição é composta apenas por membros da sociedade civil organizada.

Teixeira, Moroni e Marx (2009, p. 90) afirmam que “os conselhos funcionam como órgãos de cogestão entre sociedade civil e Estado”. Dessa forma, os membros do governo representam o Estado, enquanto os conselheiros da sociedade civil constituem os grupos sociais que compreendem os usuários de serviços públicos, profissionais, sindicatos, empresas privadas e outras organizações. Os representantes desses grupos são responsáveis por trazer opiniões e proposições dos setores que representam, devendo apresentar informações sobre os debates e as decisões tomadas nos Conselhos, para os seus representados.

Lavalle, Houtzager e Acharya (2004) mencionam que, nos conselhos, há “igual representação de atores da sociedade civil, autoridades públicas e associações profissionais envolvidas na área correspondente de políticas públicas” (p. 350). Compartilhando dessa linha de entendimento, Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.88) mencionam que a lei de criação do conselho apresenta e delibera quem dele participa, “havendo variações na sua composição, tanto no que se refere aos setores representados quanto à paridade e forma de eleição ou escolha destes representantes”. Nesta direção, retratam que a maioria dos conselhos são norteados pelos princípios da paridade, que têm ligação direta com espaços de diálogos e de gestão compartilhada.

A sua composição representa uma das formas efetivas de participação da sociedade civil, espaço no qual se estabelece uma nova relação entre Estado e sociedade na administração do aparelho público, forma importante de democracia participativa no Brasil atual. Os Conselhos estão presentes em diversas cidades do país e trabalham juntos desde o nível federal, abrangendo diversas áreas relevantes, como a saúde, a educação, a moradia, o meio ambiente, o transporte e a cultura. Apontam que a dinâmica social deve ter uma grande influência nas experiências de elaboração e implementação de políticas públicas.

1.3.2 Papel dos Conselhos na Democracia Participativa

Os conselhos possuem competências relacionadas com as diretrizes de implementação, execução e fiscalização das políticas públicas. Com a função de deliberar, temos a correspondência, a decisão de implementação e execução. Enquanto isso, a função consultiva está atrelada ao apoio, ou não, da implementação das políticas públicas sociais. Por fim, a fiscalização deve ser conduzida sob a perspectiva fiscalizadora do exercício do controle social, visando verificar se o que foi aprovado foi efetivamente implementado pelo Executivo.

A competência consultiva está relacionada à consulta de opiniões, visando legitimar as decisões tomadas pelo poder executivo. De acordo com Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.89), os conselhos com competência consultiva “emitem pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo e não têm poder de decisão sobre a diretriz da política em questão”. Dessa forma, há corresponsabilidade na formalização de estratégias para operacionalização de políticas públicas, considerando-se que os conselhos com função deliberativa “são órgãos de decisão, ou seja, têm autoridade para analisar, intervir e propor ações em determinada política setorial” (Teixeira; Moroni; Marx, 2009, p.89). Para compreendermos, veja a figura abaixo:

Figura 1. Etapas para a implementação de políticas públicas



Fonte: NÚCLEO CIDADANIA ATIVA DA UNESP, 2018.

Observando a figura acima, percebemos que o respaldo fiscalizatório está ligado ao controle social, o qual requer que os membros do conselho estejam atentos à aplicação dos recursos financeiros e à implementação das políticas públicas apoiadas. Almeida e Tatagiba (2011, p.80) afirma que os conselhos têm “a responsabilidade de exercer o controle interno do Estado sobre as políticas públicas”. Portanto, a responsabilidade de função consultiva está estritamente relacionada à emissão de opiniões, acrescentando a competência de analisar para posterior parecer favorável, ou não, à prestação de contas empregadas nas políticas públicas. Siraque (2005, p.129) acrescenta que os membros dos conselhos gestores têm dupla competência “quando a formulação e gestão das políticas públicas são partilhadas entre os conselheiros do Poder Público e os da sociedade, temos participação popular; quando os

conselheiros eleitos pela sociedade fiscalizam e acompanham a execução dessas políticas, temos o controle social.”

1.4 Política de Educação – FUNDEB / CACS FUNDEB

O Fundeb representa a mais importante política pública de financiamento da educação básica brasileira. Analisando somente o ano de 2021, com base no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o volume de recursos do fundo foi de 221 bilhões, o que corresponde a 2,5% da riqueza total do país, no mesmo ano, com base no Produto Interno Bruto (PIB) ou cerca de 50% do total de recursos investidos na educação pública brasileira (INEP, 2022).

Esse fundo é constituído por outros 27 fundos, compostos por contribuições dos estados brasileiros, e o Distrito Federal, e seus municípios. A União complementa os recursos dos fundos quando não alcançam um valor capaz de garantir uma educação básica de qualidade mínima. Dessa maneira, atua como um mecanismo de redistribuição desses recursos, levando em consideração o tamanho das redes de ensino, buscando equalizar as oportunidades educacionais do país. Em 2020, por exemplo, o Fundeb redistribuiu 17 bilhões de reais aos estados, municípios e Distrito Federal (NOVO FUNDEB, 2021).

O Fundeb passou a vigorar em 2007, sendo sua regulamentação pela Lei n.º 11.494/07. Os recursos desse fundo deveriam ser investidos na manutenção da educação básica pública e na valorização dos trabalhadores da educação (Lei n.º 11.904/07, artigo 2º. Em 2020, a Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto, tornou o Fundeb um instrumento permanente da educação pública e, em 25 de dezembro de 2020, o Novo Fundeb foi regulamentado pela Lei n.º 14.113.20. Porém, a sua funcionalidade permaneceu inalterada pois as alterações foram realizadas visando aumentar a redistribuição.

A composição financeira do Fundeb resulta de uma cesta integrada de impostos em que os Fundos, de cada estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% das seguintes fontes de receita:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);

- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- Arrecadação de imposto que a União, eventualmente, instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios);
- Receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados.

Uma das características elementares do financiamento da educação básica brasileira é a vinculação de recursos mínimos em educação em relação às receitas resultantes dos impostos, incluindo as advindas de transferências (Constituição Federal, artigo 212). Segundo Simões (2021), essa vinculação mínima de recursos para educação é de 18% para o governo federal e de 25,0% para os governos estaduais e municipais.

Apesar de ser uma estratégia importante de investimento, não garante que haja igualdades sociais, em virtude da capacidade de financiamentos dos governos. Porém, trata-se de política educacional de grande estima por elevar os recursos dos entes de menor capacidade de investimento.

A Lei do Novo Fundeb define o rol dos atores responsáveis pela fiscalização e o controle referente ao cumprimento do disposto da sua lei e no disposto do art. 212 da Constituição Federal, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos fundos:

- i. Pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- ii. Pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- iii. Pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;
- iv. Pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos fundos.

A Lei 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), traz em seu artigo 31, parágrafo único: “As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo”. Ainda podemos observar a garantia sobre a transparência das informações na Lei de acesso à informação - Lei 12.257/2011, que traz em seu artigo 6º, parágrafo 1º: “gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.”

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2021, tornou-se um fundo permanente para

financiar a educação básica brasileira, conforme as disposições propostas pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. A regulamentação desse dispositivo constitucional ocorreu por meio da publicação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e do Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021. Esses normativos detalham as novas regras (inovações) para a operacionalização do Fundeb e as principais orientações para a criação, composição e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS Fundeb.

O sistema CACS Fundeb é um sistema desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) para o acesso, pelas Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou órgão equivalente, visando o cadastro e a manutenção atualizada dos conselhos e conselheiros do Fundeb, conforme previsto na nova Lei do Fundo (NOVO FUNDEB, 2021). Além disso, tem como prerrogativa, permitir que a sociedade fiscalize o cumprimento correto da lei, no que se refere a criação e composição dos conselhos no âmbito dos Fundos, enquanto pode ser acessado por todos os cidadãos sem a necessidade da utilização de senha seguindo o passo a passo, no site: Fundeb/ Consultas/ Cadastro dos Conselhos/ Consulta ao Cadastro dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (NOVO FUNDEB, 2021).

Os Conselhos, enquanto instâncias de representação social, não se caracterizam como uma unidade administrativa de governo, mas dependem do apoio material e da infraestrutura logística do Poder Executivo Local (estado, Distrito Federal ou município) para poderem exercer o papel ativo de agentes de acompanhamento e controle social. Essa responsabilidade do Poder Executivo é detalhada no § 4.º do art. 33 da Lei nº 14.113/2020:

Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidas, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (...) § 4.º Os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria, e incumbirá 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 à composição dos respectivos conselhos. (BRASIL, Lei nº 14.113/2020).

O Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ - CACS FUNDEB, objeto do nosso estudo de caso, foi instituído pelo Decreto 40.922, de 03 de setembro de 2007, alterado pelo Decreto nº 47.574, de 16 de abril de 2021. Esse conselho encontra-se ativo para o quadriênio de 2021 - 2025, conforme decreto de 13 de julho de 2021 e tem as seguintes atribuições, dentre outras a ele conferidas pela Lei n.º 11.494, de 20 de julho de 2007:

- Acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo;
- Exercer o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundo;
- Supervisionar o controle do cadastramento escolar anual;
- Receber toda a documentação dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais relativos aos recursos movimentados.

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. O conselho não é uma unidade administrativa do governo, logo sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública local. Entre outras atribuições do conselho do Fundeb, está a de instruir, com parecer, a prestação de contas a ser apresentada ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Conforme o inciso II, do Art. 34 da Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o Conselho do Fundeb, em âmbito estadual, deverá ser composto por 17 (dezesete) membros titulares, sendo composto por três representantes do Poder Executivo Estadual, em que um deve ser do órgão estadual responsável pela educação básica; dois representantes dos Poderes Executivos municipais; dois representantes do Conselho Estadual de Educação; um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); um representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; dois representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais um indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas; dois representantes de organizações da sociedade civil; um representante das escolas indígenas, quando houver; e um representante das escolas quilombolas, quando houver.

1.5 Informação Contábil e o Controle Social

Segundo Barth, Beaver e Landsman (2001), a utilidade da informação contábil desperta o interesse dos pesquisadores da área de contabilidade e finanças há mais de cinquenta anos, em uma linha de pesquisa intitulada "*value relevance*", que é uma análise contábil que compara de os estudos da empresa aos estudos quantitativos e qualitativos do mercado.

Marion (2009) traz a definição de Contabilidade como um instrumento que mede e avalia os resultados da empresa para fornecer o máximo de informações úteis para a tomada de decisão

dentro e fora da empresa. Padoveze (2009) conceitua o sistema de informação contábil como o meio que o contador geral, o contador gerencial ou o *controller* utilizarão para efetivar a contabilidade e a informação contábil na organização, para que a contabilidade seja utilizada em toda a sua plenitude.

Segundo Chan (2010), um sistema contábil governamental de qualidade é um instrumento para que se aprimore a gestão das finanças públicas. Em vista do significativo custo (financeiro e de oportunidade) de implementação, é necessário que os países recebam incentivo econômico para realizá-la.

As informações contábeis, em termos de qualidade, são afetadas por fatores regulatórios, onde são apresentados padrões elevados de qualidade. Segundo Lima (2017), a adoção das IPSAS pelos diversos países tem sido crescente, especialmente devido às recomendações para a implementação de competência nos governos realizadas por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI.

As Normas Internacionais Aplicadas ao Setor Público (IPSAS, do inglês *International Public Sector Accounting Standards*) foram criadas pelo esforço do *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) que é um comitê do *International Federation of Accountants* (IFAC). O IFAC é uma organização internacional de profissionais contábeis que tem o objetivo de defender o interesse comum, de modo a produzir informações contábeis de alta qualidade sob um padrão internacional, contribuindo para o desenvolvimento das fortes economias.

Uma das principais mudanças da contabilidade pública, após a adoção das normas internacionais, se refere à alteração do enfoque contábil com base no controle orçamentário para uma contabilidade voltada ao aspecto patrimonial, aplicando o regime de competência para as receitas e despesas. O IPSASB (2019) desenvolve normas e diretrizes para a contabilidade aplicada ao setor público, se objetivando, atualmente, a expandir e divulgar as IPSAS e a adoção do regime por competência na contabilidade pública dos países, com a intenção de que sejam aprimorados a gestão e conhecimento das finanças públicas.

Iudícibus (2010) define a informação contábil como um compromisso inalienável da contabilidade com seus usuários e com os próprios objetivos. Dessa maneira, as formas de evidenciação podem variar, mas a essência é sempre a mesma: apresentar informação quantitativa e qualitativa de maneira ordenada, evitando o menos possível ficar de fora dos demonstrativos formais, a fim de propiciar uma base adequada de informação para o usuário.

No que se refere às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, especificamente a NBC TSP-16, Estrutura Conceitual, Capítulo 2 – *Objetivos e Usuários da*

Informação Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público, há a orientação sobre o relatório contábil e sobre a utilização das informações na prestação de contas. Assim, “os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos RCPGs para a prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão” (NBC TSP 16, 2016).

Outrossim, podemos observar na NBC TSP 16, Estrutura Conceitual, que seu capítulo 03, aborda características qualitativas da informação contábil: “as características qualitativas da informação incluída nos relatórios Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público - RCPGs são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil” (NBC TSP 16, 2016). Ainda segundo a mesma NBC, as características qualitativas da informação incluída nos RCPGs são a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

Quadro 2. Características qualitativas da informação contábil

Relevância	As informações financeiras e não financeiras são relevantes, caso sejam capazes de influenciar significativamente o cumprimento dos objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil.
Representação fidedigna	Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar.
Compreensibilidade	É a qualidade da informação que permite que os usuários compreendam o seu significado.
Tempestividade	Significa ter informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua capacidade de ser útil para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão.
Comparabilidade	É a qualidade da informação que possibilita aos usuários identificar semelhanças e diferenças entre dois conjuntos de fenômenos.
Verificabilidade	É a qualidade da informação que ajuda a assegurar aos usuários que a informação contida nos RCPGs representa fielmente os fenômenos econômicos ou de outra natureza que se propõe a representar.

Fonte: NBC TSP Estrutura Conceitual, 2016.

O controle social e o uso das informações contábeis são comumente associados à *accountability*, ou seja, à prestação de contas. De acordo com Matias-Pereira (2012), o termo reúne mecanismos e procedimentos que conduzem os dirigentes governamentais a prestar

contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo a divulgação das políticas públicas e o aumento do nível de transparência.

Segundo o NBC TSP 16, no que se refere aos usuários das RCPG, os cidadãos recebem os serviços do governo e de outras entidades do setor público e proveem parte dos recursos para esse fim, o que os tornam usuários primários dos RCPG. Dessa forma, a informação tempestiva e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para a execução do controle social, o que torna a transparência das informações e a participação social indissociáveis. Para Santos (2012), a transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social.

A legislação garante o acesso às informações contábeis, especialmente no que tange a utilização do orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 131/2009 no seu Art.48, parágrafos únicos, inciso II, assegura a “liberação ao pleno conhecimento e o acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”. Outra legislação importante, que garante o acesso às informações contábeis, se encontra no portal da transparência, publicada pelo Decreto da Presidência da República n.º 5.482 de 30 de junho de 2005, dispondo sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na internet.

Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter seus respectivos sítios eletrônicos na internet, página denominada “Transparência Pública”, para a divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, informativos referentes a licitações, contratos e convênios. O acesso a estas páginas será por meio de um atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

A Portaria Interministerial n.º 140 de 16 de março de 2006, atendendo o disposto no decreto supracitado, disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores (Internet). A Controladoria Geral da União fica incumbida de tornar e manter disponível o repositório denominado “Banco de Dados de Transparência Pública” com as informações que formarão o conteúdo mínimo a ser divulgado nas páginas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, enquanto o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão apresentará os modelos das páginas de Transparência Pública.

A possibilidade destes instrumentos proporcionou e vem ampliando a necessidade de informações contábeis cada vez mais atualizada e próximas à realidade, de forma que o cidadão

acompanhe as receitas que estão sendo previstas e em momento posterior as realizadas, bem como a despesa que estão sendo empenhadas e a efetiva realização destes gastos, ou seja, usuários internos e externos com interesse na coisa pública.

Quadro 3. Exemplos de usuários externos das informações contábeis públicas

Tipologia	Principais interesses
Contribuintes	Controle social com vistas a melhor prestação de serviços
Partidos Políticos	Avaliar os planos de governo através da alocação de recursos
Pesquisadores	Desenvolver estudos científicos sobre gestão e finanças públicas
Fornecedores	Avaliar a demanda de contratação e a sua capacidade de pagamento
Mídias	Divulgar atos da gestão e matérias investigativas

Fonte: O autor, 2023.

Ao examinarmos o quadro apresentado acima, percebemos que, no que diz respeito às informações contábeis, não se limitam à apresentação de contas, mas também há outras possibilidades de investimento em serviços para a sociedade e a utilização adequada dos recursos públicos. Um exemplo observável dessa utilização, para melhoria da distribuição dos recursos, é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sendo este fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação, conforme disposto nos art. 212 e 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1995).

O Fundeb é apresentado como a base para o desenvolvimento de políticas de educação, mas devido a sua essência financeira, ele proporciona recursos a serem investidos em iniciativas próprias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Possuindo impacto sobretudo financeiro na política educacional dos estados e municípios, o Fundeb permite que outras políticas, que vão desde a Política Nacional de Educação até as Políticas de Alimentação Escolar, sejam postas em prática de maneira mais ampla e efetiva, de modo que o Fundo acaba por se concretizar como um incremento à promoção do direito à educação. (Oliveira; Burlamaqui, no prelo).

A transparência das políticas públicas e prestações de contas da utilização dos recursos do Fundeb deverá contar com a elaboração de relatórios padronizados, com despesas especificadas, dados operacionais e resultados obtidos, para permitir também um efetivo controle social. As informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, disponibilizados

pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, conforme previsto no art. 163-A da Constituição Federal, deverão conter os detalhamentos relacionados ao Fundeb e à manutenção e desenvolvimento do ensino (NOVO FUNDEB, 2021).

Essa determinação visa cumprir o dispositivo constitucional incluído pela Emenda Constitucional n.º 108/2020. Art. 163-A. Dessa forma, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, com formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União para garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Quadro 4. Membros representantes do CACS Fundeb Estadual -RJ

03 representantes	Poder Executivo estadual
02 representantes	Poder Executivo municipal
02 representantes	Conselho Estadual de educação
01 representante	UNDIME
01 representantes	CNTE
02 representantes	Pais de alunos da educação básica
02 representantes	Alunos da educação básica

Fonte: O autor, 2023.

Como apresentado acima, na composição do CACS Fundeb/RJ, há treze conselheiros, não integrando sociedade civil, indígenas e quilombolas, os quais farão parte do controle social.

1.6 Pesquisas anteriores

Visando compreender as pesquisas que já foram realizadas sobre a temática deste estudo, foi realizado um levantamento, em abril de 2023, por meio da plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Utilizando o filtro com os títulos “informação contábil” e “controle social”, o sistema retornou 104 estudos, com os temas, em separado. Por outro lado, na plataforma *Scientific Periodics Electronic Library* (SPELL), não foi apresentado nenhum estudo sobre os assuntos. Com a utilização da plataforma *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), houve um retorno quantitativo maior, com aproximadamente 237 estudos.

Os números mais relevantes sobre os assuntos foram encontrados na Base de dados de citação global (*WEB OF SCIENCE*), com 392 estudos e da plataforma *Business Source Complete* (*EBSCO ESSENTIAL*), com 780 estudos. Estes dados foram encontrados com a utilização dos temas em separados, mas com a conjunção dos temas os resultados aparecem zerados, o que indicam que ainda há carência de estudos com essa abordagem de combinação dos temas sobre informações contábeis para uso do Controle Social.

Tabela 1. Levantamento de publicações sobre os temas: Informação Contábil e Controle Social

Plataformas	Descrição	Endereço eletrônico	Qtde
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações	https://bdtd.ibict.br/vufind/	104
SPELL	<i>Scientific Periodics Electronic Library</i>	http://www.spell.org.br/	0
SciELO BRASIL	<i>Scientific Electronic Library Online</i>	https://www.scielo.br/	1
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>	https://www.scielo.org/	237
EBSCO ESSENTIAL	<i>Business Source Complete</i>	https://essentials.ebsco.com/	780
WEB OF SCIENCE	Base de dados de citação global	https://www-webofscience.ez83.periodicos.capes.gov.br/wos/woscc/basic-search	392
Total			1514

Fonte: O autor, 2023.

2. METODOLOGIA

Baseado no problema e nos objetivos da pesquisa, a pesquisa é classificada como descritiva, uma vez que utiliza técnicas padronizadas para coleta de dados para o nível de um determinado grupo, como afirma Gil (2002). Dessa maneira, em relação aos procedimentos, o estudo é um levantamento que, por meio de uma observação extensiva sistemática, a partir de um roteiro previamente estruturado, visa atingir os objetivos da pesquisa. Ao invés de buscar compreender as causas e consequências, mostra uma determinada realidade.

O objetivo principal é identificar como a contabilidade pode contribuir para o processo de controle social da gestão pública pelo Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ (CACS Fundeb), que monitora constantemente a aplicação dos recursos e a execução das políticas públicas.

Neste capítulo, é apresentado o formato desta pesquisa, que envolve levantamento de informações, por meio de documentações expedidas ou inerentes ao CACS/Fundeb, Conselho Estadual de Educação (CEE - RJ) e pela Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC RJ).

2.1 Método

Segundo Gil (2019, p. 9), o método refere-se a um “conjunto de regras básicas para desenvolver uma investigação com vistas a produzir novos conhecimentos ou corrigir e integrar conhecimentos existentes”. Desse modo, o presente estudo apresenta perfil teórico empírico, de caráter bibliográfico e documental, pois procura por elementos que refletem o cenário estudado, captando eventos específicos, com destaque para dimensões conceituais, relacionando o controle social e a utilização das informações contábeis na execução das atividades da gestão pública.

A pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, revistas, livros, pesquisa, monografias, teses, artigos científicos impressos ou eletrônicos, material cartográfico e até meios de comunicação oral: programas de rádio, gravações, audiovisuais, filmes e programas de televisão. Marconi e Lakatos (2017) afirmam que a característica da pesquisa documental é tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias.

O presente estudo foi realizado a partir da análise de diversos documentos como pareceres, atas, leis, recomendações, manuais, relatórios, prestações de contas, sites, dados abertos, entre outros, que orientam as atribuições e responsabilidades do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB/ RJ, ao longo do período em questão. Gil (2010) afirma que as fontes de papel muitas vezes são capazes de proporcionar ao pesquisador dados suficientemente ricos para evitar a perda de tempo com levantamentos de campo.

A pesquisa também foi realizada em outros órgãos que, de maneira direta ou indireta, através de suas legislações, norteiam e interferem de forma relevante na atuação do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB/RJ, como os apresentados no quadro a seguir:

Quadro 5. Bases de Informações disponíveis

Órgão	Sigla	Endereço eletrônico	Tipos de documentos
Secretaria Estadual de Educação	SEEDUC-RJ	https://www.seeduc.rj.gov.br/	Dados abertos, Relatórios contábeis, Receitas e Despesas, Participação social.
Conselho Estadual de Educação	CEE-RJ	http://www.cee.rj.gov.br/	Deliberações e pareceres;
Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	CACS FUNDEB	https://sites.google.com/educa.rj.gov.br/portaldatransparencia/in%C3%A9Dcio/participa%C3%A7%C3%A3o-social/%C3%B3rg%C3%A3os-colegiados-2#h.wb5g82rou9lg	Atas, Decretos, Manuais, Pareceres, Prestações de contas e Relatórios;
Fundo Nacional de desenvolvimento da educação	FNDE	https://www.fnde.gov.br/index.php	Atos Normativos, Convênios, Despesas, legislações, Prestação de Contas, Receitas, Protocolo, Termos de cooperação, Transferências;
Ministério da educação	MEC	http://portal.mec.gov.br/	Programas, Ações, Publicações e Editais;
Sistema Nacional de Informações da Educação profissional e Tecnológica	SISTEC	http://sistec.mec.gov.br/consultapublicaunidadeensino	Consulta Pública das Escolas e Cursos Técnicos Regulares nos Sistemas de Ensino e Cadastradas no MEC.

Fonte: O autor, 2023.

Todos os documentos usados para o corpus da presente pesquisa foram arquivados em pastas e separados conforme a sua natureza, sendo ordenados por data de criação, à medida que eram encontrados por meio de leitura prévia. Desta ação, resultou um quadro com todo o material obtido.

Quadro 6. Primeira Etapa de organização do Material

CARACTERÍSTICA DO MATERIAL	QUANTIDADES
Artigos	81
Atas	15
Calendários	02
Decretos	06
Deliberações	33
DOE - Diário Oficial do Estado	06
Leis	01
Manuais	04
Prestações de Contas	05
Sites	06
Total	159

Fonte: O autor, 2023.

Organizar o material significa processar a leitura seguindo os critérios de conteúdo, comportando algumas técnicas como levantamento quantitativo e qualitativo e os assuntos recorrentes. Desta ação, resultou um novo quadro com a classificação mais apurada dos assuntos abordados, apresentando autores por temática e a classificação do material por pasta e códigos relacionados:

Quadro 7. Segunda Etapa de organização do Material (continua)

TÍTULO	CARACTERIZAÇÃO MATERIAL	CARATERÍSTICA DO CONTEÚDO
1ª Art.	Artigos de produção científica - Administração Pública e Covid.	Conteúdos sobre educação, relacionados a administração pública e COVID, referências, resumo e citações.
2º Art.	Artigos de produção científica - Controle Social.	Conteúdos sobre as novas tecnologias sobre controle social, controle social frente a COVID, instrumentos participativos, políticas públicas, etc. Referências, resumo e citações.
3º Art.	Artigos de produção científica - Conselhos.	Conselhos Gestores de políticas públicas, referências, resumo e citações.
4º Art.	Artigos de produção científica - Informação Contábil.	Informação contábil, como tomada decisão na administração, pública, referências, resumo e citações.

Quadro 7. Segunda Etapa de organização do Material (conclusão)

5º Art.	Artigos de produção científica - Informação e o Controle Social	Informação contábil, fiscalização e prestação de contas.
6º Art.	Artigos de produção científica e livros - metodologia	Análise de conteúdo, pesquisa descritiva, levantamento de dados, estudo de caso.
AT	Atas de sessões	Desenvolvimentos das atividades dos conselheiros.
DC	Decretos	Documentações de orientações sobre o controle das verbas do Fundeb.
DELIB	Deliberações	Atos orientando os procedimentos relacionados as políticas públicas de educação pelos conselhos de controle social.
DOE	Diário Oficial do Estado	Documentação orientativa a mudança de estrutura dos conselhos.
M	Manual	Orientações sobre as verbas FUNDEB.
PC	Prestações de Contas	Informações contábeis sobre utilização de verbas na administração das políticas públicas de educação.
RC	Relatórios Contábeis	Documentação disponibilizada para acompanhamento de controle social.
S	Sites	Estrutura, criação, papel, legislação.

Fonte: O autor, 2023.

Com relação à abordagem, o estudo pode ser classificado como qualitativo, pois a pesquisa coletou dados a partir de observações e análise de dimensões conceituais (processos, cultura, medidas de governança, etc.).

Conduzindo-se a partir do olhar desta proposta, o objetivo principal deste trabalho é identificar a utilização das informações contábeis no processo de controle social da Gestão pública de educação. Desta forma, o estudo foi alicerçado com base no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS - FUNDEB), sendo justificada a escolha do órgão devido à correlação desta instituição ao objeto do estudo e a possibilidade de acesso das informações disponibilizadas para sociedade e, também, a sua validação dos gastos com educação através de parecer na prestação de contas do estado.

2.2 Tratamento dos dados

A escolha metodológica para análise dos dados será baseada em Análise de Conteúdo (AC), fundamentada em Bardin (2016), caracterizando os dados para depois interpretá-los. Para isso, foi utilizada a análise temática por frequência, com o auxílio da Ferramenta Atlas Ti. Enquanto isso, o tratamento da informação contida nos documentos acumulados e a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar, de outro modo, essa informação, por intermédio de transformação.

Quadro 8. Etapas são necessárias para configuração do método AC

Organização da Análise	Escolher os documentos e exploração do material.
Codificação	Transformação, por recorte, agregação e enumeração.
Categorização	Rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos.
Inferência	Relação do objeto estudado com o mecanismo de estudo, busca por informações pertinentes.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023, com base em BARDIN, 2016.

Por se tratar de uma pesquisa com base documental que considera a organização e a análise, Bardin (2016, p. 48) afirma que “a análise do conteúdo compreende um agrupamento de técnicas de análises de comunicações para conseguir indicadores que possibilitem a inferência de entendimentos referentes às características de produção ou recepção de mensagens, por meio de métodos e detalhamento do conteúdo das mensagens”. Seguindo as diretrizes desse autor, a análise de conteúdo compreenderá as etapas de pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados, inferência e a interpretação.

Com relação a pré-análise, esta retrata o momento em que há a seleção de materiais e os objetivos. O passo seguinte, se refere a referenciação dos índices, sendo que este trabalho prévio consiste na escolha dos indicadores que amparam a interpretação. Na sequência, a preparação do material que antecede a análise do conteúdo, seguindo as etapas de tratamento dos resultados, inferência e a interpretação. Segundo Bardin (2016, p.131), “os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos”.

A pesquisa utilizará o método de cruzamentos dos dados, o que cabe, adequadamente, a uma pesquisa qualitativa através da combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista, segundo Minayo (2010, p. 29), sendo assim:

- a) Análise de documentos legais (Constituição federal, Acessos às informações, transparências, prestação de contas...);
- b) Execução de atribuições, constituídas através das leis específicas, forma de gestão e controle social (atas);
- c) Referencial teórico (entrelaçamentos da problematização com a pesquisa de autores).

Quadro 9. Grade de análise (categorização da análise conteúdo)

Categorias	Definição	Dados a observar
Controle Social	Ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública local. Espaço institucional (LIMA, ALBUQUERQUE e SCATENA, 2015).	Como a classe popular tem acesso às informações orçamentárias e participa do exercício de controle social.
Orçamento FUNDEB	Acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo. Dentre as garantias participativas previstas na Constituição Federal, está o orçamento participativo (Constituição Federal, 1988).	Como a informação contábil é utilizada para o processo de controle social.
Fiscalização	Controlar a distribuição e aplicação dos recursos. Deve ser passível de fiscalização e avaliação Gohn (2006, p. 11).	Como os demonstrativos contábeis são avaliados no processo de controle e distribuição dos recursos postos à disposição pela sociedade.
Prestação de Contas	“São órgãos de decisão, ou seja, têm autoridade para analisar, intervir e propor ações em determinada política setorial”. (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009, p.89).	A atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre utilização dos recursos, vindos do FUNDEB, através de parecer na prestação de contas do governo.
Políticas Públicas de Educação	Cogestão entre sociedade civil e Estado (Teixeira, Moroni e Mar, (2009, p.90). Acompanhamento da implementação e fiscalização dos recursos públicos relacionados às diversas políticas públicas existentes (Rocha (2010, p.16).	Como o conselho de educação (CEE) e o CACS FUNDEB, contribuem para as políticas públicas de educação no Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: O autor, 2023.

A ferramenta Atlas TI Web foi utilizada para codificar as categorias listadas na grade de análise, selecionando as citações mais relevantes em relação aos manuais e legislações, bem como as atividades registradas nas atas, além de toda a documentação emitida sobre as prestações de contas pelo conselho do Fundeb. Além disso, para uma melhor visualização da aplicação em questão, foram criadas duas tabelas no Excel.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, serão discutidos os principais aspectos relacionados ao funcionamento do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ (CACS/Fundeb) durante a pandemia, assim como as conclusões mais relevantes sobre o assunto em questão, respeitando as categorias de análise, os objetivos da pesquisa e a conexão dessas descobertas com outras pesquisas já realizadas. Outro aspecto relevante a ser considerado é a apresentação dos resultados mais surpreendentes, inesperados ou ainda sem uma conclusão, o que acarretará a sugestões para futuras pesquisas.

A Secretária de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC) mantém um portal de Transparência dentro do site principal, através do link: <https://sites.google.com/educa.rj.gov.br/portaldatransparencia/in%C3%ADcio>, onde é possível encontrar diversas informações para o acompanhamento da prestação de contas, pela sociedade. Um ícone, com o nome "Participação Social", indica uma página com três colegiados: o Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Rio de Janeiro (CEAE-RJ), o Conselho Estadual de Educação Escolar Indígena (CEEI) e o Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ (CACS FUNDEB).

O site do CACS FUNDEB/RJ está em desenvolvimento, contendo o Decreto de criação do conselho, de número 40.922 de 03 de setembro de 2007, alterado pelo Decreto de número 47.574 de 16 de abril de 2021, apresentando, também, os calendários das sessões e documentações criadas nos anos de 2023 e nos dois anos anteriores, 2022 e 2021. Entretanto, não foram identificados ícones ou orientações para o cidadão poder buscar informações anteriores à data apresentada acima. Adicionalmente, foi apresentado um cronograma de encontros prévios, sendo agendados todos os meses, sem uma data definida, com o horário de início às 15:00.

Com o auxílio do Atlas TI WEB, os manuais e legislações regulamentadoras do CACS/Fundeb mostraram fatores que direcionaram o conselho para a realização de suas atribuições como órgão de controle social. A codificação está relacionada a grade de análise, que contém 313 trechos principais.

Tabela 2. Número de citações principais vinculadas às categorias sobre os manuais e legislações do FUNDEB (continua)

CATEGORIAS	TRECHO DOS MATERIAIS	FREQUÊNCIA
Controle Social	É responsabilidade dos conselheiros participar regularmente das reuniões do colegiado para analisar, principalmente, a documentação relativa à distribuição, à transferência e à correta aplicação dos recursos do Fundeb. A validação das informações dependerá da participação ativa do Secretário de Educação e do Presidente do CACS-Fundeb, da avaliação e confirmação das informações prestadas pelo ente federado junto ao SIOPE, contidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (no caso do Secretário de Educação) e no Relatório Demonstrativo do Fundeb (no caso do Presidente do CACS-Fundeb).	111
Orçamento Fundeb	É responsabilidade dos conselheiros participar regularmente das reuniões do colegiado para analisar, principalmente, a documentação relativa à distribuição, à transferência e à correta aplicação dos recursos do Fundeb. A lei que regulamenta o Fundeb prevê a obrigatoriedade da instituição de Conselhos para acompanhamento dos recursos do Fundeb. Esses conselhos não geram recursos, apenas acompanham a gestão.	29
Fiscalização	Não menos importante que acompanhar a boa gestão dos recursos, o §2º do art. 33 da Lei n.º 14.113/2020, destaca as atribuições dos conselheiros. Nos casos de organizações da sociedade civil, em processo eletivo dotado de ampla publicidade, vedada a participação de entidades que figuram como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso.	41
Prestação de Contas	O Conselho pode solicitar ao Poder Executivo cópia dos documentos que julgam necessários ao esclarecimento de despesas realizadas, folhas de pagamento de profissionais da educação, convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que oferecem atendimento na educação básica. Anualmente: ao respectivo Tribunal de Contas (estadual/municipal), conforme as instruções dessa instituição, que poderá adotar mecanismos de verificação com periodicidades diferentes (bimestrais, semestrais, etc.). Essa prestação de contas deve ser instruída com parecer do Conselho.	11

Tabela 2. Número de citações principais vinculadas às categorias sobre os manuais e legislações do FUNDEB (conclusão)

Políticas Públicas de Educação	Devido à necessidade de que o Conselho acompanhe a atuação da gestão em relação ao Fundeb, faz-se importante que o trabalho seja consonante entre a gestão municipal e o Conselho para que se efetive uma política de educação que atenda à demanda, aos princípios da administração pública e à transparência. O SIOPE, por meio da padronização de dados e geração de indicadores, garante um tratamento gerencial das informações sobre investimentos públicos da educação básica, pois possibilita a realização de cálculos da aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente federado.	121
TOTAL		313

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na aplicação da ferramenta Atlas TI, 2023.

Com o auxílio do atlas TI WEB, das atas e das contas do Fundeb, documentos que apoiam as atividades permitiram notar a aplicação do controle social consoante as diretrizes dos manuais, leis e deliberações, respeitando as suas responsabilidades como órgão. A codificação está relacionada à grade de análise, que contém 321 trechos principais que comprovam as atividades de controle social do conselho.

Tabela 3. Número de citações principais vinculadas às categorias sobre as atas de atividades realizadas pelo Fundeb (continua)

CATEGORIAS	TRECHO DOS MATERIAIS	FREQUÊNCIA
Controle Social	No dia vinte e três de novembro de dois mil e vinte e um foi realizada, por videoconferência, a 132ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no Estado do Rio de Janeiro (CACS-FUNDEB/RJ). Aberta a sessão às quinze horas e na primeira chamada, fizeram-se presentes os conselheiros supramencionados e iniciou-se a reunião. Vale destacar que o novo regimento interno não prevê quórum para a realização de reuniões ordinárias e não define o processo de formação de maioria para definir deliberações e encaminhamentos. O segundo item de pauta foi o contrato celebrado com o SENAI para oferecer junto à Secretaria de Estado de Educação um projeto de implantação do Ensino Médio Integral, por meio de cursos de qualificação profissional – Formação Inicial Continuada – em 208 (duzentas e oito) unidades escolares da rede pública estadual nos anos de 2021 e 2022. Esse item ficou sem a definição de um relator. O Conselho deseja saber quais são as 208 unidades contempladas e quais foram as classificadas utilizadas para a definição.	103

Tabela 3. Número de citações principais vinculadas às categorias sobre as atas de atividades realizadas pelo Fundeb (continuação)

Orçamento Fundeb	Destaca-se que os diretores têm a responsabilidade de realizar tomadas de preço e escolher os fornecedores para executar os recursos recebidos, além de acompanhar toda a execução, atestar a coleta de bens e/ou a prestação de serviços e, por fim, prestar contas relevantes. Robson fez essas observações para apresentar um contraponto aos relatos feitos pelos conselheiros Flávio e Glória, dizendo que os diretores das escolas que ele conhece na região Noroeste têm conhecimento da totalidade do processo de repasse de recursos do FUNDEB, utilização de recursos e prestação de contas. Fazendo menção ao artigo 25, parágrafo 1º, da Lei Federal 14.113/2020, Flávio inicia o debate questionando a descentralização de recursos do FUNDEB para execução de ações por uma instituição de ensino superior, ainda que as ações se destinem à educação básica. Assim, foi sugerido encaminhamento propondo que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar recursos do FUNDEB no arranjo atual de execução do projeto ECO. Anderson usou a palavra para dizer que os beneficiados com o projeto são alunos da educação básica, e não da educação superior, além de fazer menção ao artigo 7º da Lei Federal 14.113/2020. O debate girou em torno da forma de execução dos recursos e de sua finalidade.	51
Fiscalização	O Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do Fundeb, seu papel é acompanhar toda a gestão desses recursos, seja em relação à captação ou mesmo em relação à aplicação dessas importâncias na educação básica. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 24 da Lei 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb, no âmbito, neste caso, da esfera municipal.	49
Prestação de Contas	Todos os envolvidos nas contratações e preferências possuem os dados cadastrados no SIAFE e, portanto, que os órgãos de controle têm acesso imediato a todas as pessoas envolvidas no Projeto, bem como que todas as folhas de pagamento, após consolidadas, também são cadastradas no sistema. O Conselho pode solicitar ao Poder Executivo cópia dos documentos que julgam necessários ao esclarecimento de despesas realizadas, folhas de pagamento de profissionais da educação, convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que oferecem atendimento na educação básica.	45

Tabela 3. Número de citações principais vinculadas às categorias sobre as atas de atividades realizadas pelo Fundeb (conclusão)

Políticas Públicas de Educação	A reunião foi feita para a discussão em torno das contas do Fomento. Flávio, então, pediu que o Vinicius, da Assessoria de Contabilidade, emitisse um extrato atualizado da conta do Fomento. E, assim, propôs uma inversão da pauta, apresentando considerações acerca da Complementação VAAR (Valor Aluno Ano por Resultado) da União. Flávio suspeitou que o Estado terá problemas em receber a complementação VAAR no próximo ano, pois provavelmente não conseguirá aprovar a Lei para regulamentação do ICMS Educação. Fazendo menção ao artigo 25, parágrafo 1º, da Lei Federal 14.113/2020, Flávio inicia o debate questionando a descentralização de recursos do FUNDEB para execução de ações por uma instituição de ensino superior, ainda que as ações se destinem à educação básica. Assim, foi sugerido encaminhamento propondo que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar recursos do FUNDEB no arranjo atual de execução do projeto ECO. Anderson usou a palavra para dizer que os beneficiados com o projeto são alunos da educação básica, e não da educação superior, além de fazer menção ao artigo 7º da Lei Federal 14.113/2020. O debate girou em torno da forma de execução dos recursos e de sua finalidade.	73
TOTAL		321

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na aplicação da ferramenta Atlas TI, 2023.

3.1 Controle social

Ao analisar o controle social, através do CACS Fundeb, verificou-se que as atividades executadas foram, sobretudo, baseadas em reuniões mensais de discussão entre os membros do conselho, através das reuniões de conselheiros, como Siraque (2005, p. 103) menciona: o “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo”, de modo a garantir um controle social.

Na Ata da 133ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Estado do Rio de Janeiro, realizada em 21 de dezembro de 2021, evidenciou-se que a minuta da reunião foi enviada previamente. Como não houve manifestação pelos conselheiros, o vice-presidente, Jhonyson, registrou a aprovação da ata por unanimidade. Nesta mesma reunião, houve a explicação da adoção do procedimento pelo Secretário-Geral do Conselho, Diego Khouri Mota, alegando que o procedimento adotado para a elaboração das

minutas de atas de reunião, em versão preliminar, apresentava a marca d'água de “minuta”. Outra evidência é que, após a aprovação de cada ata em reunião do colegiado, a marca d'água era retirada e o documento foi convertido para formato de PDF, sendo disponibilizado no Portal da Transparência do site da SEEDUC.

Este fato evidenciado pelo levantamento do material para objeto deste estudo é concomitante com o que traz o LRF em seu artº48 “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.”

Outra observação relevante em nossa pesquisa diz respeito a Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Rio de Janeiro, que ocorreu em 04 de fevereiro de 2022, enfatizando que as reuniões extraordinárias e as aprovações eram efetuadas por maioria simples. A presidência também se posicionou quanto à representação dos órgãos junto ao conselho, ou seja, ausência nas reuniões mensais por videoconferência, ressaltando que três faltas consecutivas ou quatro intercaladas, conforme o regimento interno, implicam a perda do mandato.

As reuniões, particularmente no auge da contaminação por Covid, foram realizadas em formato de videoconferência. Além disso, verificou-se que as reuniões especiais com pautas relevantes, caso não houvesse quórum, eram remarçadas, e essas evidências foram relatadas na Ata da 139ª Reunião Ordinária do Conselho de 01 de novembro de 2022.

O registro das reuniões e das pautas pelo conselho foi realizado para evidenciar o acompanhamento e o controle social, conforme orientação do § 4.º do artigo 33 da Lei no 14.113/2020 do Art. 33: “O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidas, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim”.

Outro ponto relevante, é a clara apresentação das atribuições do Fundo, destacadas na página principal, com destaque para os itens I: acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo; II: exercer o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundo; e IV: receber todos os documentos dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais referentes aos recursos movimentados. De acordo com Gohn (2001, p.7), a aplicação dos conselhos é descrita como “canais de participação que conectam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas relacionadas à administração de bens públicos”.

No período em questão, houve apenas uma troca de todos os componentes, uma vez que o mandato é de apenas dois anos, sendo a última em 14 de julho de 2021, consoante o Diário

Oficial do Estado do Rio de Janeiro-DOE 133. Contudo, foram identificadas trocas individuais, conforme o DOE 2021(133 e 220) e o DOE 2022 (019,095 e 142). Com a implementação do Novo Fundeb, o mandato foi ampliado para 04 anos, sem recondução. De acordo com essa perspectiva, Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.88) mencionam que a lei que criará o conselho terá “variações na sua composição, tanto em termos de setores representados quanto de paridade e forma de eleição ou escolha dos representantes”.

Além das prerrogativas de participação dos conselheiros e do Secretário de Educação, visando assegurar a aplicação adequada dos recursos do Fundeb, foram identificadas prestações de informações pelo ente federativo, através do programa SIOPE, contidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório Demonstrativo do Fundeb. Neste sentido, o Controle Social é “o direito da sociedade de exigir a prestação de contas dos recursos públicos administrados, deliberação de políticas públicas, fiscalização e cumprimento dos objetivos planejados, diretamente ou por meio de espaços de representação, como os conselhos gestores deliberativos, este é o controle social realizado, ascendentemente, da sociedade com vistas à responsividade e a responsabilização dos gestores”, como afirma Gomes (2015).

Nesta categoria de controle social, verificou-se que o conselho desempenhou suas atividades durante a pandemia, registrando as mesmas após aprovação, provocando discussões sobre diversos tópicos, realizando fiscalização, cobrando informações e as disponibilizando através do Portal de Transparência. No entanto, houve um desconforto ao analisar as prestações de contas por meio de reuniões virtuais, adiando e acumulando os processos com o avanço da pandemia, porém retomando a atividade com o decorrer do tempo de pandemia.

Foi observado também que, em reuniões, houve uma discussão sobre a necessidade de 2/3 dos conselheiros possuírem capacitação técnica para lidar com questões relacionadas à aprovação de contas e a descentralização do orçamento, o que, em caso de aprovação futura, seria considerado um artigo do regimento interno do conselho.

3.2 Orçamento Fundeb

O conselho compareceu às reuniões presenciais e virtuais para avaliar a aplicação adequada dos recursos do Fundeb. Essa responsabilidade está em consonância com o que determina as políticas públicas em educação que consistem em “acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo” (NOVO FUNDEB, 2021).

A Ata da 136ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Estado do Rio de Janeiro, realizada em 24 de maio de 2022, demonstra que os

diretores escolares têm a responsabilidade de avaliar os preços e escolher os fornecedores para executar os recursos recebidos, além de acompanhar toda a execução, atestar a coleta de bens e/ou serviços e, por fim, prestar contas relevantes. Robson fez essas observações para demonstrar uma contradição aos relatos dos conselheiros Flávio e Glória, uma vez que os diretores das escolas conhecem a região Noroeste e têm conhecimento de todos os processos de repasse de recursos do Fundeb, uso de recursos e prestação de contas.

Dessa forma, a estratégia de descentralizar os recursos para as escolas é considerada crucial, conferindo autonomia para as comunidades escolares definirem o orçamento, demonstrando a participação do conselho na distribuição do orçamento, característica do orçamento Fundeb. Segundo a Lei Magna, que estabelece, dentre as garantias participativas previstas na Constituição Federal, e amplamente difundidas pela doutrina, tanto por membros do governo quanto da sociedade civil, o orçamento é composto pela participação da sociedade através dos conselhos gestores de políticas públicas. Concomitante, Tenório e Kronemberger (2016, p. 152) informam que “os conselhos gestores constituem espaços potenciais para a realização do controle social, por garantirem a participação da população no debate e na deliberação de questões de interesse público, inclusive em aspectos econômicos–financeiros”.

Em continuidade às discussões sobre os resultados alcançados em nosso estudo, verificou-se a aplicação do controle social através das informações contábeis referentes à categoria do orçamento do Fundeb, aplicadas na análise de conteúdo contida na Ata da 136ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Estado do Rio de Janeiro, realizada em 24 de maio de 2022.

O presidente do conselho chamou a atenção para as cotas extras de instrumentações de laboratórios e sala Maker, e para o valor e o volume de recursos do Fundeb empregados em aquisições e contratação de serviços. A análise das modalidades de contratação foi apontada como uma forma de avaliar as alterações orçamentárias do Fundeb, sendo proposto um grupo de trabalho presencial para analisar os contratos e as descentralizações. No que diz respeito ao orçamento, especialmente em relação às despesas, receitas e suas transferências, é crucial administrar as informações contábeis, pois são através delas que há as tomadas de decisões de investimento e utilização do orçamento, assim como a fiscalização da aplicação de recursos.

Este contexto é abordado nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, especificamente a NBC TSP 16, Estrutura Conceitual, Capítulo 2 – *Objetivos e Usuários da Informação Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público*, QUE orienta sobre o relatório contábil e sobre a utilização das informações na prestação de contas: “Os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao

fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos RCPGs para a prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão”.

Em todas as reuniões registradas em atas, foram apresentadas discussões a respeito da descentralização do orçamento e do aumento dos gastos, indicando a possibilidade de que parte dos custos, ao invés de serem arcados pelo orçamento do Fundeb, sejam custeados pela Secretaria de Educação, mediante mão de obra da secretaria, especialmente no que diz respeito à capacitação.

3.3 Fiscalização

Em relação a fiscalização, foi identificado como premissa o acompanhamento da boa gestão de recursos, a transparência e a publicidade, além da vedação ao envolvimento nos conselhos por entidades que recebam recursos públicos. Concomitante com o que traz, Rocha (2010, p.16), garante que, por intermédio dos conselhos, se materializa “uma influência direta da sociedade no interior do Estado no que diz respeito à tomada de decisão, acompanhamento da implementação e fiscalização dos recursos públicos relacionados às diversas políticas públicas existentes”.

A Ata da 135ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Estado do Rio de Janeiro, que ocorreu em 26 de abril de 2022, revelou a necessidade de estabelecer um quórum simples para as reuniões ordinárias, assim como adotar as diretrizes do Tribunal de Contas do Estado para um quórum qualificado, principalmente em situações especiais, como as prestações de contas. No entanto, o regimento interno que ainda estava sendo discutido não previa o quórum qualificado, interferindo diretamente na categoria de fiscalização, devido à complexidade das informações contábeis disponíveis para análise de contas. Esta temática, objeto de discussão, deveria estar implantada, com podemos observar que, dentre as responsabilidades do conselho, destacam-se "o dever de apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo uma manifestação formal sobre os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais do Fundo, com ampla transparência no sítio da internet" (NOVO FUNDEB, 2021).

Em nosso estudo, encontrou-se um dado relevante que diz respeito à aplicação do controle social através das informações contábeis e à categoria de fiscalização aplicada na análise de conteúdo. A denúncia anônima contra um professor da UERJ está registrada na Ata da 136ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Estado do Rio de Janeiro, realizada em 24 de maio de 2022, na qual o conselheiro Anderson

solicitou a inclusão da seguinte declaração na ata: “O motivo pelo qual solicitei um detalhamento específico da aplicação de recursos do FUNDEB na UERJ foi uma denúncia anônima de que um professor da Universidade estaria incorreto em desvio de finalidade, uma vez que recebeu recursos”.

Considerando o art. 6º da Lei 4.717/1965, propõe-se uma ação contra pessoas públicas ou privadas, contra autoridades, funcionários ou administradores que autorizarem, aprovados, ratificados ou praticados o ato impugnado ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos. Após uma análise mais aprofundada, não houve nenhuma irregularidade que corrobora a denúncia anônima. Para isso, nada foi enviado para a UERJ e outros órgãos para avaliação.

Outro dado que demonstra o trabalho do conselho em relação à categoria de fiscalização pode ser visto na Ata da 137ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Rio de Janeiro, realizada em 23 de agosto de 2022, que apontou o aumento de arrecadação, demonstrando o acompanhamento do conselho. O texto está transcrito da seguinte forma: “observou, ainda, que a arrecadação de julho de 2022 foi um pouco maior que em julho de 2021. Salientamos que desde abril de 2022 já havia sinalização de que os valores recebidos não iriam aumentar em relação a 2021, independentemente da questão da redução das alíquotas dos combustíveis. Quanto às despesas, apontou que os valores foram bem elevados em relação a 2021 e pediu que o servidor Vinícius do setor de contabilidade explicasse o motivo das variações referidas. O servidor Vinícius explicou que em janeiro de 2022 houve reajuste dos servidores (recomposição de 13,05%) e, ainda, que boa parte dos contratos deste ano está sendo custeada com recursos do FUNDEB”. Outro ponto relevante a ser destacado é a utilização das informações contábeis para responder às perguntas do conselho, pelo profissional de contabilidade, justificando o aumento das despesas apontadas.

3.4 Prestação de contas

Houve atendimento à prerrogativa de prestação de contas, quando o conselho solicitou junto ao poder executivo, cópias dos documentos necessários para esclarecimento das despesas que foram realizadas. Dessa forma, identificamos uma ligação com o que está previsto na LRF, que denomina as leis orçamentárias e a prestação de contas, bem como o parecer prévio de instrumentos de transparência da gestão fiscal, sendo que essas devem ser amplamente divulgadas. O seu art. 48 é taxativo na questão da participação popular e da disponibilidade da informação, preceituando o incentivo à participação popular por meio de audiências públicas,

assim como a 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. Dessa forma, a avaliação da prestação de contas pode ser observada na Ata 137^a da Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Estado do Rio de Janeiro, realizada em 23 de agosto de 2022.

Em relação aos lançamentos dos dados das contas aprovadas, o Presidente propôs que continuasse a lançar os períodos anteriores no sistema e enviasse um relatório resumido dos dados para os demais, de modo que fossem analisados. Assim, é esperado que, no próximo período, os conselheiros façam o lançamento ao vivo nas reuniões, juntamente com os outros conselheiros, para poderem visualizar o procedimento de aceitação bimestral das contas do FUNDEB. Esta transparência e melhoria no processo é percebido ao observamos Gomes (2015) que menciona o direito da sociedade de exigir a prestação de contas dos recursos públicos administrados, a deliberação de políticas públicas, a fiscalização e cumprimento dos objetivos planejados, diretamente ou por meio de espaços de representação, como os conselhos gestores deliberativos, o que configura o controle social, ascendentemente, da sociedade com vistas à responsividade e a responsabilização dos gestores.

Ainda no que se refere às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao setor público, especificamente a NBC TSP 16, Estrutura Conceitual, Capítulo 2 – *Objetivos e Usuários da Informação Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público*, que trata sobre o relatório contábil e sobre a utilização das informações na prestação de contas, “os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos RCPGs para a prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão” (NBC TSP 16, 2016).

No que diz respeito à função de aprovação de contas, a responsabilidade da função consultiva esteve estritamente ligada à emissão de opiniões, acrescentando a competência de análise para o posterior parecer favorável ou desfavorável à prestação de contas das políticas públicas, exercendo o controle social. Sendo observado, para esta finalidade, as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais disponibilizados pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, conforme previsto no art. 163-A da Constituição Federal, deverão conter os detalhamentos relacionados ao Fundeb e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A verificação do cumprimento foi feita através do registro bimestral das informações no sistema de dados sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da

Educação. Em sintonia com o NOVO FUNDEB (2021), informações sobre dados contábeis, orçamentários e fiscais relacionados ao Fundeb e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino precisam ser registradas bimestralmente no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), pela União, estados e pelos municípios.

Foi constatada uma discrepância na Ata da 133ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Rio de Janeiro, realizada em 21 de dezembro de 2021, entre os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e as documentações contábeis adequadas para o fato relacionado pela contabilidade da Secretaria de Educação. Após a análise dos documentos e apresentação das informações contábeis, verificou-se a seguinte declaração: “A Secretaria de Estado de Educação executou os recursos do FUNDEB nos parâmetros exigidos em Lei”.

Além disso, nas quatro prestações de contas analisadas, entre os anos de 2019 e 2022, foram encontrados demonstrativos detalhados sobre a aplicação dos recursos, apresentados pela secretaria de educação, acompanhados de um parecer favorável às aprovações das contas, mesmo considerando as ressalvas, sempre com atas de assinaturas dos conselheiros por maioria simples.

3.5 Políticas públicas de educação

As políticas públicas voltadas à educação revelaram a relevância do Conselho junto à administração pública, especialmente no que diz respeito à administração dos recursos e à transparência das informações referentes à aplicação dos recursos. É possível encontrar essa informação no controle social que diz respeito ao exercício de um direito pelos cidadãos, mediante mecanismos estabelecidos legalmente para monitorar e fiscalizar, e, se necessário, modificar a administração do Estado realizada por políticos e/ou funcionários públicos, impactando positivamente na eficácia do governo em atingir os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas., como menciona Ojeda (2011).

A ata da 133ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Rio de Janeiro, realizada em 21 de dezembro de 2021, trouxe algumas discussões sobre as políticas públicas de educação:

- a) Parceria SEEDUC e o SENAI para prestação de serviço de implantação do Ensino Médio Integral por meio de cursos de qualificação profissional, caracterizando a Formação Inicial Continuada (FIC);

- b) Escola Criativa e de Oportunidades (ECO), parceria com a UERJ e descentralização das verbas;
- c) Projeto Mulheres Apoiando a Educação (MAE), também executado em parceria com a UERJ.

Sobretudo, foram analisadas as relevâncias dos projetos, o custeamento pelo Fundeb e a possibilidade de execução pela Secretaria de Educação do Estado, por meio de transparência de recursos e consoante com a Lei n.º 11.494 de 20 de julho de 2007, que define dentre as atribuições do Fundeb, acompanhar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo e exercer o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundo.

Outra informação relevante foi encontrada na Ata da 135ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Rio de Janeiro, realizada em 26 de abril de 2022, que se referia às políticas públicas, onde houve a análise da possibilidade de construção de unidades socioeducativas com equipamentos, a partir do uso dos recursos do Fundeb, entretanto, a presidência do conselho argumentou que os recursos não deveriam ser usados para a construção, mas sim para a reforma, aquisição e manutenção. Diante do contraponto, realizou-se uma votação, cujo resultado foi favorável à presidência.

Conforme a Ata da 140ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Estado do Rio de Janeiro, que ocorreu em 29 de novembro de 2022, a reunião teve como objetivo discutir as contas do Fundo. Flávio, então, solicitou que Vinicius, da Assessoria de Contabilidade, apresentasse um extrato atualizado da conta do Fomento. Este estudo revelou a participação das informações contábeis como forma de controle social/acompanhamento das políticas públicas de educação, quando o conselheiro citado solicitou a contabilidade.

Segundo os autores, o Fundeb tem um impacto, sobretudo financeiro, na política educacional dos estados e municípios, permitindo que outras políticas, que vão desde a Política Nacional de Educação até as Políticas de Alimentação Escolar, sejam colocadas em prática de forma mais ampla e efetiva, de forma que o Fundo se torne um incentivo à promoção do direito à educação (Oliveira; Burlamaqui, no prelo).

3.6 Síntese das análises

Após as análises, verificou-se que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB cumpriu as suas funções de Controle Social e manteve as suas atividades mesmo

durante a pandemia. No entanto, não houve, no período em análise, nenhuma movimentação que justificasse um maior cuidado com o controle social em decorrência do período pandêmico.

Ao avaliar as categorias listadas na grade de análise documental, foram encontradas evidências da aplicação do controle social nos manuais e legislações orientativas do Fundeb, totalizando 313 apontamentos que direcionam o conselho para as suas atividades. Aprofundando-se nos registros que permitiram avaliar as atividades do conselho durante a pandemia, como atas, reuniões, DOE e prestações de contas, foram encontradas, através das 05 categorias listadas, 321 resultados que comprovam as atividades do conselho no período avaliado.

Os resultados da análise documental revelaram a participação dos representantes da sociedade nas políticas públicas de educação, acompanhamento e descentralização do orçamento FUNDEB, fiscalizando sobre o uso dos recursos do fundo, gastos excessivos e sobre as prestações de contas do fundo, tanto as mensais quanto as anuais, nas quais é emitido um parecer sobre as prestações de contas do governo. Outro ponto relevante comprovou que a administração pública e a sociedade estão envolvidas na condução das políticas públicas de educação, com os recursos do Fundeb.

Outro ponto relevante a ser considerado é a discussão quanto à composição do conselho com qualificação técnica, o que, no período em questão, não era uma questão defendida por todos os membros. Diante deste fato e da possibilidade de uma indução ou de um gerenciamento, somente pela parte estatal das informações, foi percebido a falta de qualificação técnica, pois, em todas as reuniões, um representante da contabilidade da Secretaria de Educação que não era membro do conselho, forneceu dados contábeis por meio de relatórios e apresentações em Power Point, o que auxiliou nas análises sobre as políticas e o uso do orçamento, bem como nas prestações de contas. Tal apontamento contrapõem o que observamos em Soczer (2008, p.190), que afirma que os conselhos gestores resultaram de um “processo de redemocratização voltado para a descentralização da gestão estatal, cuja organização e implementação foi fortemente influenciada pela ação de diversos movimentos sociais e ONGs”. Ou seja, sem essas informações, o conselho seria apenas um protocolador, sem a possibilidade de uma análise mais aprofundada e uma melhor tomada de decisão, deixando de lado o objetivo principal das informações contábeis, que é fornecer dados para os tomadores de decisão.

Além das informações apresentadas, outro ponto que merece destaque foi a observação que nas reuniões do conselho dificilmente havia consensos, provocando sempre votações nas propostas apresentadas. Este fato é uma característica de controle social e pode ser observado

em Gohn (2001, p.7) sobre os “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maioria das pesquisas de Ciências Contábeis é direcionada para atender às necessidades do mercado privado, e essa característica está diretamente ligada ao fato de que a contabilidade para empresas é um fator indispensável para controle do patrimônio. Ao buscarmos explicações mais aprofundadas, tendo em vista que também temos o patrimônio público, verificamos a capacidade do mercado de direcionar as pesquisas segundo as suas necessidades, o que não é exclusivo das Ciências Contábeis, mas de todas as ciências.

No que se refere aos temas que são tão reduzidos em relação à aplicação das informações contábeis para as questões que envolvem políticas públicas em educação, este estudo buscou ampliar a percepção da utilização das informações contábeis, com o tema *“Informação contábil para o controle social da Educação Básica no estado do Rio de Janeiro: “Estudo do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ no período de emergência de saúde pública da COVID-19”*.

O controle social dispõe de diversos dispositivos legais que expressam a necessidade de acompanhamento por parte da população, garantindo autonomia e acompanhamento da gestão, além de assegurar a participação no planejamento. Normalmente, nos referimos ao controle social no sentido de órgãos que viabilizam formalmente o diálogo entre governos, trabalhadores, agentes econômicos privados e sociedade, como afirmam Lima, Albuquerque e Scatema (2015).

Um dos principais impactos na contabilidade pública após a adoção das normas internacionais é a mudança do enfoque contábil que se baseava no controle orçamentário para um enfoque voltado ao patrimônio, aplicando-se o regime de competência para as receitas e despesas, o qual é um enfoque bastante utilizado nas empresas privadas. Iudícibus (2010) afirma que há um compromisso inalienável da Contabilidade com seus usuários e com os próprios objetivos. Assim, as formas de evidenciação podem variar, mas a essência é sempre a mesma: apresentar informação quantitativa e qualitativa de maneira ordenada, deixando o menos possível para ficar de fora dos demonstrativos formais, a fim de propiciar uma base adequada de informação para o usuário.

A informação tempestiva e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para a execução do controle social. A transparência das informações e participação social são conceitos indissociáveis. Como menciona Santos (2012), a transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social.

Consoante o objetivo geral deste estudo, verificou-se a utilização das informações contábeis, assim como as diversas evidências do uso CACS Fundeb, visando o cumprimento do controle social. O registro das reuniões realizadas ao longo do período foi feito por meio de atas, as quais apresentaram detalhes sobre a aplicação, transferência, despesas e a melhor aplicação dos recursos, com base nos relatórios contábeis. Desta forma, o conselho analisava, discutia e tomava decisões com base nessas informações.

Do mesmo modo, houve uma série de discussões nas atas que se referiam aos dados contábeis, sobretudo em relação aos valores transferidos de um departamento para outro, visando otimizar a aplicação dos recursos, ou seja, descentralizar o orçamento do Fundeb. As avaliações foram baseadas nas informações contábeis da Secretaria de Educação e no registro bimestral das informações no sistema de informações sobre orçamentos públicos para educação, mantido pelo Ministério da Educação, concomitantemente com determinações que orientam que “informações sobre dados contábeis, orçamentários e fiscais relacionados ao Fundeb e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino precisam ser registradas bimestralmente no SIOPE, pela União, Estados e pelos Municípios (NOVO FUNDEB, 2021).

Em virtude de o estudo também avaliar as atribuições do conselho, identificou-se que as informações contábeis foram utilizadas pelo conselho para a fiscalização, com análise das transferências e dos gastos de recursos, recebendo todas as documentações dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais referentes aos recursos movimentados. Além disso, também foi solicitado à contabilidade da secretaria de educação um demonstrativo de despesas para avaliar se os gastos eram realizados segundo as discussões de aplicação de recursos. Foi constatado que nem todos os conselheiros estavam de acordo com a aplicação de recursos e a realização das despesas, o que levou a visitas para verificar as necessidades e os gastos. Em alguns casos específicos, houve mais de uma visita de verificação para a utilização das informações contábeis como ferramenta de análise e fiscalização in loco.

Em outra finalidade das atividades do conselho, os relatórios e os pareceres obrigatórios sobre o Fundeb, com vistas a prestação de contas do estado, estiveram sempre amparadas com base nas informações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE (MAVS), retratado com um subsistema do SIOPE, desenvolvido para possibilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb e dar conformidade entre as informações prestadas pelos entes federados ao SIOPE e aos Tribunais de Contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Com isso, foi identificado que o acesso ao MAVS é destinado aos Secretários de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e aos Presidentes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do

Fundeb (CACS-Fundeb), para avaliação e confirmação das informações prestadas pelos entes federados junto ao SIOPE, contidas no RREO, no caso do secretário de Educação, e no Relatório Demonstrativo do Fundeb, no caso do presidente dos CACS-Fundeb.

Foi detectado em todas as prestações de contas um parecer detalhado do conselho, com base em informações contábeis, onde é observado não só a aplicação, distribuição dos recursos e efetiva realização das despesas, como os percentuais obrigatórios de gastos com educação e pagamento dos profissionais de educação. A validação do parecer se dá com assinatura do presidente e dos conselheiros Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ (CACS FUNDEB).

Outro ponto observado foi, o acompanhamento pelo conselho da redistribuição de recursos que compõem o fundo, no qual se deu, primeiramente, entre o governo estadual e os seus municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, com observações e ponderações de cada etapa e modalidade de ensino.

A pergunta problema foi respondida, uma vez que, em todas as atividades do conselho, foi necessária a avaliação de números, valores, demonstrativos, e o apoio de um profissional contábil para as atividades de redistribuição, confirmação, avaliação, criação de indicadores, orçamentos, receitas e despesas, utilizando as informações contábeis.

Não foi identificado diminuição relevante das atividades no período de pandemia, sendo as reuniões realizadas de forma virtual mediante videoconferência, sendo remarcadas, somente, devido dificuldade com quórum, citado em algumas atas, onde normalmente aconteciam remarcações. Também não foi identificado nenhuma medida diferenciada de acompanhamento neste período, somente as já citadas, a única observação foi que, em um primeiro momento no andamento da pandemia, houve relutância na aprovação de contas no molde virtual, fato este que foi superado devido ao prolongamento da pandemia.

A principal limitação desta dissertação foi que, apesar de existir um site dentro da transparência, que por sua vez é alojado dentro do site da secretaria de educação, não se pode afirmar que todas as documentações geradas e referentes às atividades do conselho do Fundeb estão disponibilizadas, devido à temporalidade do site comportar informações de no máximo 24 meses, sendo que novas documentações vão suplantam as mais antigas. Dessa forma, concluímos a falta de transparência, quanto ao regimento interno do conselho que em várias reuniões foram identificadas sugestões de implementações.

Outro ponto da limitação é a possibilidade de identificação quanto ao conhecimento dos conselheiros em relação à Contabilidade e as informações contábeis e técnicas como auditoria,

visto que somente foi identificado um profissional de contabilidade na estrutura da secretaria de educação, não pertencente ao conselho, aparecendo como protagonista devido ao seu nome e função serem citados em várias das atas analisadas.

Como sugestão de pesquisas futuras, é sugerido a investigação sobre a formação e a capacitação dos conselheiros em relação às leis do Fundeb e o seu nível de conhecimento em relação à complexa contabilidade pública, bem como conceitos de concretização, fiscalização e auditoria de contratos, assim como a relevância do conselho possuir, dentro de sua estrutura, qualificação técnica.

Após analisarmos os resultados desta pesquisa, refletimos sobre as palavras apresentadas por Dagnino (2004, p.160) que afirma que “a existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder”. Dessa forma, para o controle social ser efetivamente implementado, é necessário que todos os seus representantes tenham acesso às informações, sejam motivados e capacitados para o uso de todos os instrumentos disponíveis, de modo a atender às necessidades da sociedade em relação às políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e Possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279 – 301.

AQUINO, E. M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de Covid-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Brasília, DF, v.15, n.33, p.767-785, set./dez. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDqq4qT7WtPhvYr/?lang=pt>. Acesso em: 10 de nov. 2021.

ARAÚJO, F; ADRIÃO, T. Riscos iminentes de privatização da educação básica: reflexões sobre a conjuntura, o LDB e o novo FUNDEB. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, DF, v.15, n.33, p.767-785, set./dez.

AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. **Eurozine**, 2002, p. 39 – 82. Disponível em: <https://www.eurozine.com/para-ampliar-o-canone-democratico/> Acesso em: 10 nov. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**; tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETO, M.L. *et al.* O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil? EDITORIAL. **Rev. bras. epidemiol.** 23 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepid/a/6rBw5h7FvZThJDcwS9WJkfw/?lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BARTH, M.E.; LANDSMAN, W.R.; LANG, M.H. “International Accounting Standards and Accounting Quality,” **Journal of Accounting Research** 46(3), p. 467-498, 2008.

BARTH, M. E.; BEAVER, W. H., LANDSMAN; W. R. The relevance of the value relevance literature for financial accounting standard setting: another view. **Journal of Accounting and Economics**, p. 60-90, 2014.

BRASIL, F. G.; CEPÊDA, V. A.; MEDEIROS, T. B. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil, 2014. **Temas de Administração Pública**. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/o-dasp-e-a-formacao-de-um-pensamento-politicoadministrativo.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso: 01 jul. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Lei 12.017, 12 de agosto de 2009**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12017.htm. Acesso: 13 out. 2022.

BURGSTALLER, D. HAIL, L., LEUZ, C. The importance of reporting incentives: Earnings management in European private and public firms. **The Accounting Review**. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4093095>. Acesso em: 13 out. 2022.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista De Administração Pública**, p. 277-292, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6439>. Acesso em: 13 out. 2022.

CASTELLS, M. O. **Galáxia internet**: reflexões sobre internet, negócios e sociedade, 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Tic domicílios**. Disponível em: <https://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/>. Acesso em: 05 jan. 2024.

CHAN, J. As NICSPS e a contabilidade governamental de países em desenvolvimento. **Repec**, p. 1-17, 2010. Disponível em: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/145/72>. Acesso em: 05 jan. 2024.

CORDEIRO, Cláudio Marcelo Rodrigues. **Auditoria e Governança corporativa**. Curitiba: IESDE Brasil, 2011. 252 p.

CUNILL GRAU, N. Nudos Críticos de la Accountability Social. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización em América Latina. In: PERUZZOTTI, E. **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

CRUZ, C.V.O.A. **A relevância da informação contábil para os investidores sociais privados de entidades do terceiro setor no Brasil**: uma investigação empírica. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-24062010-104557/pt-br.php>. Acesso em: 13 out. 2022.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade, Florianópolis**, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

FOX, J. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? **Revista CGU**, v. 11, n. 20, 2019.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: *In*: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (org.) **Oito desenhos institucionais e suas consequências**. Tradução Mauro Victoria Soares. Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, 2004, p.173 - 209.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciência Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, n. 1, v. 42, p. 5-11, jan. /abr. 2006. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008. Acesso em: 13 out. 2022.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos Ebape** v. 13, n.º 4, 2015.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. **Controle de gestão**: uma abordagem contextual e organizacional. São Paulo: Atlas, 1997.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. **Controle da gestão**: uma abordagem contextual e organizacional. São Paulo: Atlas, 2001.

GOUVEIA, A.B. Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto de austeridade fiscal. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 15, n.33, p. 751-766, set./ dez. 2021.

IFAC. **Statements of Membership Obligation (SMOs)**. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Statements-of-Membership-Obligations1-7-Revised.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

IBGE. **Produto Interno Bruto**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html>. Acesso: 17 out. 2021.

IPEA. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro: Ipea, 1990-ISSN 1415 - 4765. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD_2215.PDF. Acesso em: 10 nov. 2021.

IPSASB. **About IPSASB**. Disponível em: <https://www.ipsasb.org/about-ipsasb>. Acesso em: 10 nov. 2021.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAVALLE, A. G; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. *In*: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (org). **Participação e Deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, p.343 – 367, 2004.

LIMA, Raquel Luz de. **A influência dos atores no processo de convergência da Contabilidade Pública Brasileira aos padrões internacionais**. 2017, Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_de46cc62379efe28da2a0d1bad47e6e6. Acesso em: 26 dez.2023.

LIMA, L.D; SCATENA, J.H.G; ALBUQUERQUE, M.V; OLIVEIRA, R.A.D; MARTINELLI, N.L, PEREIRA, A.M.M. Arranjos de governança da assistência especializada nas regiões de saúde do Brasil. **Revista Bras. Saúde Matern. Infantil**, Recife – PE, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/4NMfn778y9GjpD8CRfJWxTK/?lang=pt#>. Acesso em: 26 dez.2023.

LOCK, F. N. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**: Curso de Ciências Contábeis UFSM, Santa Maria - RS, v. 1, n., p.122-133, 01 set. 2004. Trimestral. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2023.

MACHADO, M., SILVA FILHO, A. C; CALLADO, A. L. O Processo de Convergência às IFRS e a capacidade do lucro e do fluxo de caixa em prever os fluxos de caixa futuros: evidências no mercado brasileiro. **Revista de Contabilidade e Organizações**, p 4-13, 2014.

MARION, J.C. **Contabilidade básica**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUETTI, Adalmir. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. *In*: CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (org.). **Democracia Participativa e Redistribuição**: análise de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Editora Xamã, 2008. p.13-30).

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro; SOUSA, José Magalhães de. (org.) **Participação e Controle nas Políticas Sociais**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e Deliberação**: Teoria

democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, 2004, p.21 – 40.

NÚCLEO CIDADANIA ATIVA DA UNESP. **Brasil: passo a passo iv – políticas públicas.** Disponível em: <https://nucleodecidadaniaativa.blogspot.com/2017/02/brasil-passo-passo-iv-politicaspublicas.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

OSB. **O que é o Sistema Observatório Social do Brasil (Sistema OSB)?** Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>. Acesso: 13 out. 2022.

OJEDA, Mauricio Garcia. Capital social y clientelismo: otra limitación para el control social. **Revista de la Universidad Bolivariana**, v. 10, n. 29, 2011.

OLIVEIRA, L. C.; PINHEIRO, R. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 33 – 58, 2010.

OLIVEIRA, Beatriz Scamilla Jardim Moraes; BURLAMAQUI, Bernardo Camargo. O Fundeb como sistema de estruturação da política de educação brasileira. In: GOMES, Leonardo Parizotto; REIS, Vanessa Velasco H. B. (org.). **Ensino Superior: reflexões e ensinamentos**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, no prelo.

PERISSINOTO, Renato M. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: FUKS, Mário; PERISSINOTO, Renato M; SOUZA, Nelson Rosário (org.). **Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. *et al.* Desigualdade Digitais: Acesso e Uso da Internet, Posição Social e Segmentação Espacial nas Metrópoles Brasileiras. **Análise Social**, v. XLVIII, n. 207, p. 288-320. 2013.

RICCI, Rudá. Novos movimentos sociais: uma nova concepção de espaço e gestão pública. In: Muniz, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante (org.). **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002, p.96 – 135.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei 6864/14 | Lei n.º 6864, de 15 de agosto de 2014**. Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro - CEE-RJ. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/133902336/lei-6864-14-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 01 out. 2022.

ROCHA, Ana Angélica B. M.; Conselho de Alimentação Escolar: uma análise da sua efetividade democrática e das contribuições para o programa de alimentação escolar. In: ROCHA, Ana Angélica B.M.; LIMA, Anderson S.; NASCIMENTO, José L.R.; SOUSA, José M. (org.). **Participação e Controle nas políticas Sociais**. 1ª ed., Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas UFMG, 2010, v. 1, p. 16-46.

SANTOS, José Luiz Lins dos. **Transparência Regulatória e Controle Social Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe**. Presidência da República, Brasília, 2012.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOCZEK, Daniel. **ONGs e Democracia: metamorfoses de um paradigma em construção**. Curitiba: Juruá, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; MORONI, José Antônio; MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. *In*; SERAFIM, Lizandra; MORONI, José Antônio. **Sociedade Civil e novas Institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Polis e INESC, 2009, p.83 – 97.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325/12787>. Acesso em: 13 out. 2022.

TOSCANO, JR, Eudes Moacir; LEITAO, Carla Renata Silva. **Os desafios do controle interno governamental diante da reforma do estado: o caso do programa de modernização do controle interno do estado da Paraíba (Promoción)**. Cad. EBAPE.BR [online]. 2006, v.4, n.1, p. 01 – 14. ISSN 1679 – 3951. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/SfGRbKCcwSsBVrCGHMr73MR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VIEIRA, N. A. A. **A representação dos usuários no Conselho Municipal de Saúde de Campinas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

WASSALLY, L. P.; MORBACH, P. **Controles internos no setor público: um estudo de caso na secretaria federal de controle interno com base 93 em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI**. 2008. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília/ UFPB/ UFPE/ UFRN, Brasília, 2008. Disponível em: http://ppgcont.unb.br/images/PPGCCMULTI/mest_dissert_158.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**; tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.