

FUNDEB E ACESSO À INFORMAÇÃO: análise dos dados referentes a recursos do fundo no município de Belém em 2013¹ // *Bianca Araujo de Oliveira Pereira*²

Palavras-chave

transparência / direito à informação / prestação de contas / Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 Introdução**
- 2 Funcionamento do FUNDEB**
- 3 Marco legal do direito à informação**
- 4 Metodologia**
- 5 Informações coletadas**
 - 5.1 Contribuições do município de Belém e recebimento dos repasses do FUNDEB no ano de 2013
 - 5.2 Qualidade dos gastos da SEMEC no ano de 2013
 - 5.3 Dados sobre desvios de recursos do FUNDEB em 2013 no município de Belém
- 6 Análise das informações obtidas**
- 7 Considerações finais**
- 8 Referências**

Resumo

O presente trabalho trata da temática do acesso à informação, a partir da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, e sua relação com o controle social a ser exercido sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação quanto aos usos e desvios de seus recursos. O objetivo, portanto, foi analisar, à luz da legislação pertinente, se existem dados acessíveis e compreensíveis sobre a utilização dos recursos do Fundo, a partir da consulta da prestação de contas do Município de Belém, Pará, disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Município, e da consulta aos demais órgãos de fiscalização da política. A metodologia utilizada foi a qualitativa, com a categorização de dados a partir de suas características (acessibilidade, compreensão). A partir da exposição e análise dos dados pesquisados, concluiu-se que apenas uma parte dos órgãos consultados possuem informações acessíveis e compreensíveis e, principalmente, que não existem dados disponíveis acerca de desvios de recursos do Fundo, razão pela qual sugere-se uma mudança na legislação vigente, para incluir a exigência do levantamento e divulgação destas informações.

1 A presente pesquisa possuiu financiamento, através de bolsa de Mestrado ofertada pela CAPES.

2 Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA), Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA), membro da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA.

FUNDEB AND ACESS TO INFORMATION: analysis of data relating to resources of the fund in the municipality of Belém in 2013 // *Bianca Araujo de Oliveira Pereira*

Keywords

transparency / right to information / accountability / Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals

////////////////////////////////////

Abstract

This paper deals with the access to information, based on the Brazilian Access to Information Law and the Fiscal Responsibility Law, and its relationship with the social control on the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals about the uses and deviations of its resources. The objective, therefore, was to analyze, considering the relevant legislation, whether there is accessible and understandable data on the use of the Fund's resources, from the consultation of the accounts of the Municipality of Belém, State of Pará, Brazil, published by the Municipal Court of Accounts and from the consultation to other organs of policy control. The chosen methodology was qualitative, with the categorization of data based on its characteristics (accessibility, comprehension). It is concluded, from the exposure and analysis of the data surveyed, that only a few of the consulted bodies have accessible and comprehensible information and, mainly, that there is no data available on the deviation of resources from the Fund. Therefore a change in the current legislation is suggested, to include the requirement of this information's collection and disclosure.

1 Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com o objetivo de promover melhorias na educação pública básica. O fundo possui natureza contábil e é dividido pelos Estados e o Distrito Federal, composto por recursos advindos de impostos e transferências destes entes e dos municípios, com vinculação desses recursos à educação por força do artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2007, não paginado).

O FUNDEB tem foco na remuneração dos educadores, a fim de promover melhorias na educação a partir da valorização desses profissionais, vinculando ao menos 60% dos recursos do Fundo à remuneração e deixando os outros 40% para investimentos diversos em melhorias da educação. Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2012, p. 63) indicam que o Brasil tem apresentado uma progressão sensível nos indicadores de educação, especialmente desde 2006, ano em que o programa foi adotado; ainda assim o rendimento do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) ainda está abaixo dos parâmetros estabelecidos pela OCDE. Um dos motivos é o baixo investimento do país em educação: a média dos países participantes do estudo gasta USD 83.382,00 por estudante, o Brasil investe apenas USD 26.765,00, quase um terço do investimento médio dos outros países (OCDE, 2012, p.7).

Ainda que seja vedada a utilização dos recursos do Fundo para outros fins que não a educação, são comuns denúncias de desvios desses recursos³, a partir da apuração dos órgãos responsáveis pela fiscalização, como os Tribunais de Contas dos Municípios, o que prejudica o investimento nesta área, por diminuir os valores disponíveis. Adicionalmente, a qualidade do gasto também se mostra relevante para compreender o programa e as prioridades dos gesto-

res públicos, e se esse gasto de fato gera melhorias na educação. Portanto, o presente artigo se pauta na crença de que, tão importante quanto o desenho da política pública em si é também a possibilidade de avaliar seu funcionamento.

Sendo o FUNDEB uma política pública, está sujeito à prestação de contas de seus gestores perante os órgãos responsáveis (Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, instituídos pela Lei nº 11.494/2007), para que seja feito o devido controle da administração pública. A partir da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), os órgãos e entes públicos passaram a disponibilizar informações sobre sua atuação e o manejo das verbas públicas. O direito de acesso às informações sobre programas e políticas de educação é crucial para avaliar o seu sucesso e para que a sociedade possa controlar a atuação administrativa. Portanto, investigar se existem informações sobre o Fundo, acessá-las e entendê-las é fundamental para aferir o nível de transparência da administração pública no manejo dos recursos.

Sendo assim, é preciso que os dados sejam acessíveis, em função da determinação constitucional contida no *caput* do art. 37 (BRASIL, 1988), que estabelece que a atuação da administração pública será dotada de publicidade. Mas, para além da acessibilidade, os dados devem ser compreensíveis, de acordo não somente por determinação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), mas também pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Neste sentido, a transparência é um mecanismo para que a sociedade possa conhecer as contas e ações governamentais, sendo um princípio mais específico que a publicidade, contido no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que comporta a exigência da divulgação de informações (referentes à gestão dos recursos públicos) e sua acessibilidade, e que essas informações sejam, principalmente, compreensíveis (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2002, p. 14).

A partir desta contextualização, o presente artigo propõe uma investigação da transparência da administração pública sobre os repasses, usos e desvios dos

³ Um exemplo de apuração de denúncia foi a Operação Lessons, realizada em 2016 no Estado do Pará, conforme noticiado pela grande mídia: <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/05/operacao-combate-esquema-de-desvio-de-verbas-do-fundeb-no-pa.html>.

recursos provenientes do FUNDEB, a fim de verificar se os gestores públicos estão tornando as informações referentes aos recursos do programa acessíveis e compreensíveis.

O estudo utiliza a metodologia qualitativa, a partir da análise de prestações de contas quanto aos repasses e à qualidade dos gastos dos recursos do Fundo, e da tentativa de obtenção de dados acerca de desvios dessas verbas, em órgãos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento do programa. Para a avaliação dos dados obtidos, foram utilizados os critérios de acessibilidade e compreensão, com conceitos explanados a seguir. Como recorte temporal e geográfico, utilizaram-se dados do ano de 2013 no município de Belém, estado do Pará, em função da disponibilidade do Tribunal de Contas do Estado do Pará em ofertar dados computados até aquele ano.

O artigo se estrutura da seguinte forma: primeiramente, é apresentada a estrutura de funcionamento do FUNDEB, seguido pelo marco legal de acesso à informação; em seguida, é explicada a metodologia utilizada. Os dados são expostos no tópico 4, separados em três sub-tópicos, referentes aos repasses, usos e desvios, respectivamente, seguidos pela análise feita em relação às informações obtidas e, finalmente, as considerações finais.

2 Funcionamento do FUNDEB

O FUNDEB foi elaborado como um programa para a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com o intuito de corrigir suas deficiências. A primeira proposta formulada com esse fim foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 112/1999 (BRASIL, 1999), que sugeriu a abrangência de todas as matrículas da educação básica pelo novo fundo, corrigindo as desigualdades oriundas da priorização do ensino fundamental. Porém, essa proposta não chegou a ser discutida pela Câmara dos Deputados (MENDES, 2012, p. 394).

Posteriormente, surgiram outras propostas que objetivaram corrigir as falhas do FUNDEF, principalmente o não recebimento de recursos pela educação infantil e a insuficiência de recursos, devido à pouca partici-

pação da União (MENDES, 2012, p. 394). No ano de 2004 o Ministério da Educação realizou discussões sobre a proposta que originaria o FUNDEB (BRASIL, 2004), com a participação de gestores estaduais e municipais da educação, representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UN-DIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (MENDES, 2012, p. 395).

Após uma série de discussões já no Congresso, algum consenso foi alcançado sobre as características positivas do FUNDEF, e que deveriam ser preservados no FUNDEB: a natureza contábil do fundo; as contas únicas e específicas com repasses automáticos; a limitação do Fundo ao âmbito de cada Estado, sem redistribuição de recursos para além das fronteiras estaduais (MARTINS, 2009, p. 199). Além disso, deveria ser preservada a aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento; o controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; a destinação de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica; a possibilidade de retificação de dados do Censo por demanda dos entes federados e a complementação da União (MARTINS, 2009, p. 199).

Ao final dessas discussões, a proposta do novo Fundo foi aprovada, estabelecendo como objetivo aumentar o número de alunos financiados, passando de 31,2 para 47,7 milhões, estimativa de aumento do montante de recursos para a educação de R\$ 28,7 para R\$ 51 bilhões e da participação da União através das complementações, de R\$ 446 milhões para 1,3 bilhão e aumento em 80% no gasto com a remuneração dos profissionais da Educação Básica (ROSSINHOLI, 2008, p. 133).

A proposta oficial foi apresentada ao Congresso Nacional pela Presidência da República, sob a forma de PEC nº 415/2005 (BRASIL, 2005). O texto final desta proposta estabeleceu que o ano final do FUNDEB se daria 14 anos após sua entrada em vigor. Além disso, foram incluídas as creches para receberem financiamento pelo fundo. A proposta final fazia também referência à lei que deveria ser posteriormente elaborada para estabelecer piso salarial para os profissionais

do magistério da educação básica; adicionalmente, a proposta final vinculou 60% dos recursos ao pagamento dos profissionais da educação (ROSSINHOLI, 2008, p. 134). Após deliberações no Poder Legislativo, a PEC nº 415/2005 foi aprovada pela Câmara dos Deputados, encaminhada ao Senado e, ao final, foram realizadas alterações quanto à composição do fundo e valores para os anos iniciais: ao quarto ano, os valores repassados pela União deveriam atingir 10%, com a atualização desses recursos e a consideração, ano a ano, das matrículas da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, 2006).

Em suma, o FUNDEB prioriza a aplicação de investimentos em todas as etapas da educação básica, com cotas estaduais e municipais proporcionais ao número de alunos para fins de cálculo do salário educação; a composição do Fundo é feita a partir da transferência de 20% dos impostos indicados como fonte de obtenção de recursos; a partir do quarto ano, a contribuição da União será de 10% do valor total do Fundo; o valor por aluno do ensino fundamental não poderá ser inferior ao estabelecido pelo FUNDEF em 2006; e 60% dos recursos obtidos pelos Estados e Municípios obrigatoriamente deverá ser destinado à remuneração de profissionais da educação em efetivo exercício (BRASIL, 2007).

Quanto aos outros 40% dos recursos obtidos pelos Estados e Municípios, é vedada a sua utilização em despesas que não sejam consideradas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, a qual usualmente se atribui a sigla MDE (BRASIL, 1996). Para a LDB, não há um conceito estrito do que se configura como MDE, e sim conceitos gerais sobre o que pode ser aceito como essa categoria de gasto:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*
- II. aquisição, manutenção, construção e con-*

servação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

- III. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
- IV. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*
- V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
- VI. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*
- VII. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*
- VIII. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996, não paginado)*

Para a LDB, não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

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

- I. pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;*
- II. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;*
- III. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;*
- IV. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;*
- V. obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;*
- VI. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, não paginado)*

Além disso, é utilizado o método de cálculo do salário educação para a efetivação dos repasses, feita com base no número de alunos das redes estadual e municipal. A título explicativo, o salário educação é a contribuição social arrecadada por empresas à Receita Federal com fins de suplementar as despesas com educação no país como um todo. Do total de 100% arrecadado, 10% é repassado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para programas e projetos de incremento da educação básica. 30% é repassado à União, para aplicação de ações que visam a diminuição de desigualdades educacionais entre Estados e Municípios; os outros 60% são divididos entre Estados e Municípios, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica, conforme artigo 212, parágrafo 6º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Para descobrir quantos alunos estão matriculados e efetivar os repasses, é utilizado o censo escolar atualizado, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), considerando as matrículas presenciais efetivas. Apesar dos dados do censo serem defasados, pois dizem respeito ao ano anterior ao que ocorrerão os repasses, a Lei nº 11.494/2007 estabeleceu, em seu artigo 9º, parágrafo 4º, a possibilidade de Estados, Municípios e Distrito Federal apresentarem recurso para a retificação desses dados, até 30 dias após a publicação destes.

O salário-educação, entretanto, não poderá ser usado pela União como forma de complementação aos Estados e Municípios, se estes não alcançarem o mínimo de recursos estabelecidos para o financiamento dos alunos da rede pública, a partir do critério chamado por Martins (2009, p. 45) de “esforço federativo”, em que se define primeiro o valor a ser complementado pela União e posteriormente o valor mínimo por aluno para cada ano.

Segundo o inciso II do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela EC nº 53, de 2006, a União deverá contribuir com pelo menos 10% e até 30% dos recursos obtidos conforme

os incisos I, II e III do artigo 155⁴, II do artigo 157⁵, II, III e IV do artigo 158⁶ e alíneas “a” e “b” do inciso I, II do artigo 159⁷. Isso implica dizer que, dos itens constantes dos artigos citados, 20% integrarão obrigatoriamente o FUNDEB. Dentro desse montante, estará a complementação da União, se necessário. Além disso, a limitação de até 30% visa proteger a fonte típica de subsídio da educação, para que sejam utilizadas outras fontes que possam financiá-la (SENA, 2008, p. 328).

Além disso, uma parte da complementação da União (até 10% sobre o total do valor anual) poderá ser repassada para os Fundos através de programas voltados para a melhoria da educação básica, levando-se em consideração:

I. a apresentação de projetos em regime de

4 Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores

5 Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

6 Art. 158. Pertencem aos Municípios:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

7 Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados

colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

- II. *o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;*
- III. *o esforço fiscal dos entes federados;*
- IV. *a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei. (BRASIL, 2007, não paginado)*

Por outro lado, a União não poderá aplicar mais do que 30% dos recursos definidos no artigo 212 da Constituição Federal com o intuito de complementar o FUNDEB; os montantes fixos de complementação deverão ser atualizados, para manter o valor real, e o descumprimento dos incisos V⁸ e VII⁹ do *caput* do artigo 60 do ADCT importará em crime de responsabilidade do Presidente da República e do Ministro da Educação (BRASIL, 2006, não paginado).

A receita do fundo, arrecadada no âmbito estadual e do Distrito Federal¹⁰, é composta de 20% sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), imposto de transmissão causa mortis, arrecadação de impostos instituídos pela União no exercício da competência atribuída pelo artigo 154, inc. I, da Constituição Federal, impostos sobre a venda de produtos industrializados devidos aos fundos de participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e arrecadação de impostos sobre propriedade territorial rural, de imóveis situados nos municípios.

8 V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal

9 VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo: a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

10 Conforme preceitua o *caput* do artigo 3º, a arrecadação se dá somente quanto aos impostos estaduais e do DF, excluindo receitas municipais.

Conforme dito anteriormente, a arrecadação dos recursos é revertida para o fundo de cada Estado, não existindo transferências de um Estado para outro. Uma vez obtidos os recursos oriundos dessas fontes de arrecadação, o Estado e os Municípios irão transferi-los para o Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, e a instituição financeira onde os valores foram entregues depositará os recursos na conta específica do estado e dos municípios. O mesmo ocorre quando o Distrito Federal realiza a sua arrecadação, e quando a União realiza a entrega da complementação. Importante ressaltar, ainda, que esses valores deverão constar do orçamento de todos entes.

Para a realização do controle da gestão desses recursos, a Lei nº 11.949/2007 estabeleceu não somente a fiscalização feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas também por conselhos instituídos somente para esse fim, conforme artigo 24. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social devem ser criados por legislação específica, editada no âmbito governamental e serão compostos em âmbito federal por 14 membros, em âmbito estadual por 12 membros e em âmbito municipal e no Distrito Federal, por no mínimo 9 membros, sendo estes representantes do executivo municipal, representantes dos trabalhadores da educação, representantes de pais e de alunos (BRASIL, 2007).

A indicação dos membros é feita por entidades diferentes. No caso dos representantes de órgãos federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal, a indicação é feita pelos dirigentes dos órgãos. Nos casos de representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, a indicação é feita pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, em processo eletivo; quanto à indicação de professores e servidores, esta é feita por entidades sindicais das categorias.

Os conselhos também deverão elaborar proposta orçamentária anual, supervisionar o censo escolar, com o objetivo de “[...] concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos” (BRASIL, 2007). Quanto aos registros contábeis e aos demonstrativos gerenciais mensais, referentes à administração dos recursos dos Fundos, estes ficarão à disposição dos conselhos e dos órgãos

federais, estaduais e municipais de controle, com ampla publicidade, inclusive através de meios eletrônicos, consolidando assim o controle social da atividade administrativa (CALLEGARI, 2010, p. 126), que subsidia a tomada de decisão e a avaliação de resultados das políticas públicas (MORENO *et al.*, 2016, p. 18).

Conforme afirma Sena (2008, p. 336), o FUNDEB apresenta uma inovação em relação ao FUNDEF, ao permitir que os conselhos de acompanhamento, no nível municipal, possam ser integrados aos conselhos municipais de educação, com competência deliberativa e terminativa (isto é, não poderão ser reformadas e não se submetem à homologação pelo executivo).

Diante dessas informações, compreende-se que o FUNDEB é uma política focada em aumentar o investimento em educação; porém, apenas o investimento não garante a efetivação de direitos e, em especial, no caso do direito à educação de qualidade e que reduza as disparidades regionais, objetivo visado pelo FUNDEB, a má gestão dos recursos prejudica sua efetividade, bem como o desvio desses recursos (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 392). O desvio e o mau uso de recursos devem ser alvo dos mecanismos de controle, não somente dos mecanismos previstos pela lei do FUNDEB, mas também a partir do direito à informação, mais amplo e garantido à sociedade como um todo a partir de marco legal recente, conforme será visto a seguir.

3 Marco legal do direito à informação

A questão da publicidade e transparência da atuação pública é relativamente nova no Brasil, muito em função do passado ditatorial do país, onde não existia a obrigatoriedade da prestação de contas e informações pelos órgãos públicos à sociedade (BRASIL, 1967). Como consequência, a sociedade não poderia realizar o controle social da atividade administrativa, que busca analisar e fiscalizar as políticas públicas e seus efeitos, a partir da finalidade para qual foram pensadas (STURZA; GRANDO, 2015, p. 202).

A Constituição Federal de 1988 buscou tutelar uma atuação mais aberta da administração pública, tentando promover um diálogo entre as instâncias administrativas e a sociedade, especialmente com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19,

de 1998 (BRASIL, 1998), que estabeleceu a publicidade da atuação da administração pública que deverá comunicar seus atos à sociedade.

A publicidade, portanto, está inserida no controle social e na participação da sociedade nas políticas públicas, ao permitir o seu acompanhamento e verificação de resultados (CARVALHO, 2014, p. 208); a transparência, por sua vez, possibilita a proximidade institucional do governo com seus governados, característica típica de regimes democráticos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015, p. 84).

Tendo como base este princípio, posteriormente foi editada a Lei nº 12.527/2011, que regulou o acesso à informação no país. O art. 3º da referida lei estabelece diretrizes bases para a atuação da administração pública: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação e fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (BRASIL, 2011, não paginado). O artigo 5º, por sua vez, reafirma o dever do Estado de garantir o acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011, não paginado).

Entre as medidas disponíveis para acessar as informações, a lei estabelece o pedido de acesso (artigo 10), por qualquer meio legítimo (entretanto, sem especificar o que configuraria um “meio legítimo”), com a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Complementando tais disposições, a lei exige também a transparência ativa, em que os órgãos e entidades da administração pública disponibilizam, por si sós, os dados (GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 48), com a informação das atividades da administração, gestão de patrimônio, licitações e contratos (art. 7º, inc. VI), além da instituição de sítios na internet, com ferramentas de busca e a possibilidade de gravar dados em formatos diversos (art. 8º, parágrafo 2º) e a criação de serviços de atendimento ao cidadão (art. 9º, inc. I).

Juntamente às disposições desta lei, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece a transparência como

um princípio que regerá a gestão dos recursos públicos, dedicando inclusive um capítulo inteiro somente à transparência, controle e fiscalização (Capítulo IX). A lei dispõe, em seu artigo 48, que um dos instrumentos para efetivar a transparência é a prestação de contas, que deverá ter ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico, e ser acessível ao público em geral (BRASIL, 2000, não paginado).

Apesar dessas disposições, a LRF não fala abertamente em dados compreensíveis, mas pode ser entendida como um princípio de gestão, que visa a clareza de informações acerca da atividade estatal (CRUZ *et al.*, 2001, p. 183). Portanto, em conjunto com a Lei de Acesso à Informação, é possível compreender que a transparência estabelecida na LRF também abriga a possibilidade de compreender as informações disponibilizadas. Conforme afirma Cavalcante (2008, p. 19), a publicidade e a clareza são elementos do conceito de transparência, não sendo possível apontar como transparente a informação incompreensível. No mesmo sentido é a compreensão de Platt Neto *et al.* (2005, p. 2), que afirma que a transparência acaba por ser um conceito mais amplo que a mera publicidade. Para ser considerada transparente, uma informação deverá ser pública, relevante, confiável, tempestiva e, principalmente, compreensível.

Diante disso, é possível estabelecer não somente uma íntima ligação entre o princípio da publicidade (aliado ao direito de acesso à informação) e a diretriz da transparência, como também apontar que ambas demandam a apresentação de dados que sejam compreensíveis. A transparência e a publicidade são, portanto, muito semelhantes, mas a primeira está relacionada com a gestão dos recursos obtidos pelo Estado, enquanto que a publicidade diz respeito a uma gama maior de ações e atividades estatais que não se limita somente à obtenção e gestão de recursos.

4 Metodologia

A presente pesquisa se justifica, portanto, pela questão de que acessar informações referentes à gestão de recursos do Estado é importante para exercer o controle social, não somente sobre a gestão em si, mas também sobre os desvios de recursos e a corrupção dentro da máquina pública.

A relação entre práticas de controle social, transparência e corrupção já foi abordada em artigos acadêmicos por Cruz *et al.* (2012), Rausch e Soares (2010), Zucolotto, Rício e Teixeira (2015) e Zucolotto e Teixeira (2015). Em todos os estudos é apontado que a transparência e publicidade da gestão pública são aspectos importantes para a prevenção de corrupção e efetivação do controle social.

Desta forma, parte-se da hipótese de que é possível acessar dados referentes aos repasses de recursos do FUNDEB ao município de Belém, da qualidade do uso desses recursos e dos desvios gerados pela corrupção. Além disso, não somente o acesso é possível, bem como a compreensão desses dados, partindo do pressuposto que a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem essas características como obrigatórias para os dados provenientes da atuação pública.

Desta forma, a pergunta que norteará a pesquisa é a seguinte: é possível acessar e compreender dados sobre os repasses de recursos do FUNDEB, a qualidade do gasto desses recursos e o desvio dessas verbas?

Como metodologia para responder esta indagação, primeiramente, estabeleceu-se o município de Belém como âmbito espacial de investigação e o ano de 2013 como espaço temporal da análise, em função da disponibilidade de dados do Tribunal de Contas do Município de Belém que, até então, só tinha finalizado a contabilidade dos recursos deste ano. Em seguida, utilizou-se a coleta de dados disponibilizados por diversos órgãos. Para dados sobre repasses de recursos do Fundo (tópico “a”, capítulo IV), foram utilizados como fontes o Tribunal de Contas do Município (TCM), através de solicitação escrita, e consulta sítio da internet do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo em vista que o TCM é responsável por receber a prestação de contas do município quanto ao uso de dinheiro público como um todo, segundo art. 23, I-IV, da Lei Orgânica do TCM-PA (PARÁ, 1994), e o FNDE administra o FUNDEB no nível federal.

Para a qualidade do gasto dos recursos (tópico “b”, capítulo IV), foram consultados dados do Tribunal de Contas do Município, obtidos também através de solicitação escrita, e informações disponíveis nos sítios

eletrônicos do FNDE e do Portal da Transparência do município de Belém, o qual possui balancetes da gestão dos recursos públicos.

Por fim, para a obtenção de dados sobre desvios de recursos (tópico “c”, capítulo IV), foram feitas solicitações por telefone ao Ministério Público Federal, que atua no controle externo aos órgãos públicos (BRASIL, 1993), ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em Belém, que é responsável por acompanhar o uso das verbas adquiridas através do Fundo (BRASIL, 2007), e ao Tribunal de Contas do Estado, por ser responsável por julgar contas dos administradores responsáveis por recursos do governo estadual (PARÁ, 2012). Foi também feita visita aos respectivos sítios eletrônicos de todas estas instituições. Portanto, a presente pesquisa se configura como qualitativa, pois realiza uma avaliação que atribui as propriedades qualitativas de acessibilidade e compreensibilidade ao dado no momento de análise, propiciando uma classificação da atuação estatal competente.

Para fins de análise, é considerado acessível o dado como disponível ao público, seja através do sítio eletrônico, solicitação escrita ou solicitação por telefone, que não esteja protegida pelo sigilo conforme artigo 3º, inciso III, da Lei de Acesso à Informação¹¹ e que possa ser obtido de forma organizada, isto é, através de um documento que resuma as informações desejadas, ou uma série de documentos. Portanto, a presente pesquisa não considerará processos judiciais como dados aptos a suprir o acesso à informação, pois eles não dão um panorama sobre o assunto tratado, e sim fragmentos deste tópico.

Por sua vez, é considerado compreensível o dado obtido cujos termos permitam significação, isto é, atribuir a eles significado, levando em conta o contexto em que está inserido. Este processo permite inferir as implicações dos termos. Por exemplo, o termo “receita”, inserido em uma prestação de contas, pode ser considerado compreensível,

pois permite a significação de que, com este termo, é sinalizado o recebimento de uma quantia em dinheiro. Ou seja, compreensível será o dado que, contextualmente, possibilite significação e permita a compreensão do seu conteúdo¹².

Finalmente, é importante ressaltar que há a possibilidade, no decorrer da investigação, de considerar explicações alternativas para o conteúdo das informações obtidas e os fenômenos estudados (EPSTEIN; MARTIN, 2014, p. 20).

5 Informações coletadas

5.1 Contribuições do município de Belém e recebimento dos repasses do FUNDEB no ano de 2013

Na solicitação feita ao Tribunal de Contas do Município, foram obtidos dados acerca da prestação de contas do município de Belém. Segundo essas informações, as contribuições ao Fundo no ano de 2013 consistiram no seguinte:

Tabela 1. Contribuições do município de Belém ao FUNDEB em 2013

Dedução de receita	Valor (R\$)
DEDUÇÃO DE RECEITA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FUNDEB	81.720.098,96
ITR	2.801,57
ICMS-DESONERAÇÃO - LEI COMPLEMENTAR 87/96	778.594,93
COTA PARTE ICMS	70.983.829,06
IPVA	14.283.766,77
COTA PARTE IPI - EXPORTAÇÃO	2.568.857,25
Total	170.337.948,54

Fonte: tabela elaborada pela autora, com base em dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Município de Belém.

¹² A significação faz parte dos estudos da linguagem e é o ramo que se debruça sobre o processo de atribuir significado à palavra. Para a elaboração deste parâmetro de pesquisa, foi consultado o texto de Guimarães (2006, p. 113-143).

¹¹ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

Ou seja, o valor de R\$ 170.337.948,54 (cento e setenta milhões trezentos e trinta e sete mil novecentos e quarenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos) constitui os 20% da arrecadação do município que deve ser entregue ao Estado do Pará, para que este encaminhe o valor para a instituição financeira responsável pelos depósitos nas contas correntes municipais e estaduais.

Portanto, o município de Belém arrecada este valor, mas a totalidade não fica com ele. O dinheiro da arrecadação de Estados e Municípios, como dito anteriormente, é reunido e repartido entre a rede estadual e as redes municipais, com base no número de alunos matriculados, dentro dos limites do referido estado.

Os dados obtidos em solicitação ao TCM-PA foram associados com dados do FNDE. No ano de 2013, os recursos estimados para à educação no município de Belém através do FUNDEB foram de R\$ 159.498.892,06 (FNDE, 2012). Para chegar a este valor, foram contabilizadas as matrículas presenciais, à época:

Tabela 2. Matrículas na rede municipal de Belém

Creches Em Tempo Integral	2749
Creches Em Tempo Parcial	773
Pré-Escolas Em Tempo Integral	1429
Séries Iniciais Urbanas (ensino fundamental)	32850
Séries Iniciais Rurais (ensino fundamental)	50
Séries Finais Urbanas (Ensino Fundamental)	11016
Séries Finais Rurais (Ensino Fundamental)	0
Séries em Tempo Integral (Ensino Fundamental)	57
Urbano (Ensino Médio)	0
Rural (Ensino Médio)	0
Tempo Integral (Ensino Médio)	0
Educação Especial	471
Atendimento Educacional Especializado – AEE	0
Aval. No Processo (EJA)	9307
Integ. À Educação Profissional de Nível Médio	0

Educação Indígena/Quilombola	0
Creche Tempo Integral (Instituições conveniadas)	40
Creche Tempo Parcial (Instituições conveniadas)	37
Pré-escola Tempo Parcial (Instituições conveniadas)	90
Pré-Escola Parcial (Instituições conveniadas)	214
Educação Especial (Instituições conveniadas)	0

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013.

Para os repasses, não são consideradas as matrículas das Séries Finais Rurais (Ensino Fundamental), Ensino Médio Urbano e Rural e em Tempo Integral, Atendimento Educacional Especializado, Integração à Educação Profissional de Nível Médio, Educação Indígena e Quilombola e a Educação Especial de Instituições Conveniadas. Isso se dá em função da atuação prioritária do Município, que não reside nessas áreas e que, portanto, são representadas pelo número zero na tabela acima (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012, p. 12).

Nos municípios, são consideradas apenas as matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, enquanto que as Instituições Conveniadas são aquelas consideradas como instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos do Decreto nº 6253/2007, artigo 15, e que sejam creches, pré-escolas e instituições de educação especial (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012, p. 2).

Partindo disso, o efetivo repasse, segundo o Tribunal de Contas do Município foi de R\$ 150.837.639,00 (cento e cinquenta milhões oitocentos e trinta e sete mil seiscentos e trinta e nove reais), sendo que R\$ 60.765.006,30 (sessenta milhões setecentos e sessenta e cinco e seis reais e trinta centavos) são provenientes da complementação da União e R\$ 90.072.632,31 (noventa milhões setenta e dois mil seiscentos e trinta e dois reais e trinta e um centavos) são oriundos da transferência da contribuição do município ao FUNDEB.

Interessante notar que, segundo dados do FNDE (2013), os Estados da federação que possuem uma arrecadação menor são os que mais recebem com-

plementações da União, portanto, ficam diretamente dependentes desses repasses. Mesmo que as capitais e cidades maiores possuam uma arrecadação maior em relação aos outros municípios de um mesmo Estado, como o repasse é feito com base nas matrículas presenciais, a totalidade das contribuições não fica com os municípios maiores e as capitais, mas é repartido entre os municípios.

Tabela 3 – Valor da complementação da União para os Estados da Federação em 2013

ESTADO	VALOR DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO PARA TODO O ESTADO
Acre	0,00
Alagoas	425.125.798,85
Amazonas	545.074.400,23
Amapá	0,00
Bahia	2.251.918.929,97
Ceará	1.092.076.257,14
Distrito Federal	0,00
Espírito Santo	0,00
Goiás	0,00
Maranhão	1.984.168.423,64
Minas Gerais	0,00
Mato Grosso do Sul	0,00
Mato Grosso	0,00
Pará	1.976.203.412,46
Paraíba	153.597.887,13
Pernambuco	431.527.178,02
Piauí	399.056.265,72
Paraná	0,00
Rio de Janeiro	0,00
Rio Grande do Norte	12.970.251,75
Rondônia	0,00
Roraima	0,00
Rio Grande do Sul	0,00
Santa Catarina	0,00
Sergipe	0,00
São Paulo	0,00
Tocantins	0,00

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013

É possível observar que estados como o Pará e o Amazonas recebem grandes somas de recursos federais a título de complementação, enquanto estados como São Paulo e Rio de Janeiro não recebem esses repasses. Isso

leva a crer que não somente a arrecadação de alguns estados é baixíssima, com uma base tributária não corresponde às necessidades daquela região, indicando desigualdades entre essas regiões, mas também que em estados como o Acre a arrecadação obtida foi suficiente para suprir o valor por aluno, ainda que sua arrecadação seja pouca. A explicação da razão dessa diferença entre os repasses à título de complementação da União pode ser objeto de uma futura investigação.

5.2 Qualidade dos gastos da SEMEC no ano de 2013

Quanto ao gasto em si, realizado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) no ano de 2013, segundo a Prefeitura de Belém em prestação de contas apresentada ao FNDE, dos R\$ 150.837.639,00 (cento e cinquenta milhões oitocentos e trinta e sete mil seiscentos e trinta e nove reais), R\$ 137.673.626,99 (cento e trinta e sete milhões seiscentos e setenta e três mil seiscentos e vinte e seis reais e noventa e nove centavos) foram utilizados para a remuneração dos profissionais da educação em atividade, enquanto que R\$ 20.528.090,62 (vinte milhões quinhentos e vinte e oito mil noventa reais e sessenta e dois centavos) foram utilizados para outras despesas de desenvolvimento da educação, incluindo aí despesas de exercícios anteriores, materiais de consumo, materiais de distribuição gratuita, passagens e diárias.

É importante ressaltar que há um superávit financeiro, oriundo do exercício de 2012, que somou R\$ 7.129.774,92 (sete milhões cento e vinte e nove mil setecentos e setenta e quatro reais e noventa e dois centavos) e que foi utilizado como recurso para pagamento das remunerações e das outras despesas. Além disso, o município realizou o resgate de uma aplicação financeira de uma parte dos recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 319.424,88 (trezentos e dezenove mil quatrocentos e vinte e quatro reais e oitenta e oito centavos)¹³. Em resumo, os recursos

¹³ Para fins de cálculo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, são efetuadas algumas deduções legais consideradas para fins de limite constitucional, entre elas, o resultado líquido nas transferências do FUNDEB - ganhos ou acréscimos em decorrência do número de matrículas na educação básica; as despesas custeadas com a Complementação da União do FUNDEB; receitas de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB e despesas custeadas com o superávit financeiro, do FUNDEB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015).

disponíveis para uso da SEMEC eram de:

Tabela 4. Total de receitas disponíveis do FUNDEB em 2013

RECEITA	VALOR
Transferência de recursos do FUNDEB	90.072.632,31
Complementação da União	60.765.006,30
Aplicação financeira de recursos do FUNDEB	319.424,88
Superávit Financeiro do Exercício Anterior	7.129.774,92
Total	158.521.142,49

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013.

Em termos de porcentagens, portanto, 87,71% dos recursos disponíveis foram utilizados para pagamento da remuneração dos profissionais da educação e 12,24% dos recursos foram utilizados para custear outras despesas com educação.

Além dos dados do FNDE foram analisadas informações fornecidas pelo TCM, através de solicitação escrita. Essas informações sobre a qualidade dos gastos não puderam ser averiguadas, pois o balanço apresentado pela Prefeitura ao Tribunal não indicava se a despesa havia sido efetuada com recursos do Fundo, ou com recursos provenientes de outras receitas.

Por outro lado, os dados contidos no sítio do Portal da Transparência indicavam a procedência do recurso, mas não constavam as despesas com outras formas de melhorias com a educação, somente remuneração de profissionais, contabilizando, no todo, R\$ 87.009.247,67 (oitenta e sete milhões, nove mil duzentos e quarenta e sete reais e sessenta e sete centavos). Não foram encontrados demais demonstrativos de outros pagamentos.

5.3 Dados sobre desvios de recursos do FUNDEB em 2013 no município de Belém

Como etapa seguinte à investigação proposta pelo presente artigo, foi realizada pesquisa sobre a disponibilidade de dados dos desvios do FUNDEB no âmbito do município de Belém no ano de 2013 nos órgãos competentes, quais sejam, Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB em Belém, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Tribunal de

Contas do Estado do Pará e Ministério Público Federal.

Em solicitação feita ao CACS, a resposta obtida foi de que o Conselho somente se ocupa da supervisão do censo escolar, da elaboração do orçamento, e do acompanhamento dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e do acompanhamento também dos recursos do FUNDEB, sem, entretanto, ter conhecimento de desvios ou fraudes contábeis que eventualmente possam ter ocorrido.

Quanto à solicitação feita ao FNDE por telefone, foi respondido que o órgão não era responsável por realizar esse tipo de controle, fazendo apenas a gestão do programa em nível federal.

Já a resposta da solicitação elaborada ao TCE-Pará foi de que existem processos que tratam dos desvios relacionados ao FUNDEB, mas que não existem dados organizados e específicos sobre o tema, estando as informações inseridas nos processos judiciais.

Por fim, a solicitação elaborada ao Ministério Público Federal no Pará, que possui um núcleo de combate à corrupção e trabalha diretamente com a questão dos desvios de recursos, também retornou com negativa de dados sobre o objeto da pesquisa.

Ressalta-se, por fim, que nenhum dos órgãos consultados possui, em seus sítios eletrônicos, informações disponíveis sobre desvios de recursos do Fundo.

6 Análise das informações obtidas

O primeiro ponto a ser analisado é a prestação de contas do Município de Belém, disponibilizada pelo TCM, quanto à contribuição do município e aos repasses do Fundo. Além das informações obtidas serem acessíveis (tendo sido atendidas através de solicitação, tanto escrita quanto por telefone), são também compreensíveis, pois os documentos continham termos que permitiam o entendimento do seu conteúdo, indicando a contribuição do município ao Fundo e o recebimento de recurso do Fundo ao município.

Com relação aos dados sobre os usos, apresentados no

tópico “b”, apesar de acessíveis, os dados disponibilizados pelo FNDE não são compreensíveis em sua totalidade porque, primeiro, não se explica com exatidão o que significa a aplicação financeira dos recursos do Fundo, sabendo-se apenas que essa aplicação representava um recurso disponível para uso do Município. Isso contraria o disposto no artigo 5º, da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011, não paginado), a qual exige a clareza dos dados disponibilizados; ainda que esta lei não defina o conceito de informações claras, percebe-se que a vagueza do conteúdo acessado obsta a compreensão dos dados disponibilizados pelo FNDE.

Sendo a Lei de Acesso à Informação voltada para o estreitamento de laços entre sociedade e governo, e visando o controle social das atividades estatais, a sua exigência é que o conteúdo das informações disponibilizadas seja acessível para o cidadão médio, que deverá compreendê-las sem necessitar de conhecimentos específicos para isso. Entretanto, as informações encontradas nesta parte da pesquisa evidenciam velhas práticas que impossibilitam a transparência da atividade administrativa.

Além disso, a porcentagem de uso para MDE (Melhoria para Desenvolvimento da Educação), apresentada na prestação de contas ao FNDE, não estabelece exatamente o que é considerado um recurso para melhoria no desenvolvimento da educação, o que deixa margem para fraudes contábeis.

Muito disso se dá em função da falta de exatidão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996, não paginado), que estabelece apenas o que não será considerado como MDE, dotando o conceito de certa discricionariedade. Como a lei deixa uma margem mais ampla para a discricionariedade da administração pública, passa a ser mais difícil apontar onde estariam acontecendo eventuais desvios de dinheiro público, efetuados através de fraudes contábeis, nas quais aparentemente a situação está regular, mas que, na realidade há um uso indevido de recursos.

Além disso, a prestação de contas do município de Belém ao TCM não permitiu aferir a qualidade do gasto por não indicar a procedência do recurso, enquanto os dados constantes do Portal da Transparência do Município, apesar de indicarem a origem do recurso utilizado, estão

incompletos, o que prejudica a qualidade enquanto dados compreensíveis.

Finalmente, quanto aos dados acerca de desvios de verbas do FUNDEB no município de Belém, as solicitações feitas tiveram a mesma resposta: não existem dados sobre o tema.

Por se tratar de um assunto concernente a recursos públicos, oriundos do pagamento de impostos, há violação ao direito à informação nesse caso. Dados que demonstram numericamente o panorama dos desvios dos recursos do Fundo são importantes, pois possibilitam o efetivo controle da sociedade sobre a atuação da administração pública, além de facilitarem a avaliação dos impactos que a política de repasses tem sobre seu objeto de fomento.

A publicidade e a transparência configuram um instrumento de participação política, ao estabelecer uma discussão no seio da sociedade e a compreensão de que a democracia é mais do que um sistema de eleições institucionalizado. Um regime democrático também se expressa no direito à informação, sendo que este se concretiza através do adequado acesso a informações públicas que tenham conteúdo suficiente, e que possibilitem a avaliação e fiscalização das políticas e decisões que afetem as pessoas diretamente (ABRAMOVICH, 2006, p. 46).

Conforme afirmam Zuccolotto, Rício e Teixeira (2015, p. 140), nos estudos sobre a corrupção e seus efeitos, a transparência se refere à “existência de ferramentas e instituições que contribuam para a redução das práticas de corrupção em um país”. Mesmo sendo um conceito amplo e em construção (ZUCCOLOTTO; RÍCIO; TEIXEIRA, 2015, p. 140), a transparência pode ser utilizada para a responsabilização de agentes públicos que não geriram adequadamente os recursos públicos.

Do contrário, a corrupção acaba por se alastrar pela máquina pública quando, concomitante com o excesso de regulamentações e centralização estatal, as instituições políticas não são controladas pela maior parte da sociedade; o reflexo desse problema é visto de forma negativa no crescimento econômico de determinada sociedade, e em seu crescimento social e humano (SHLEIFER; VISHNY, 1994).

Portanto, a atuação da administração pública deve ser transparente em todas as etapas da execução de suas funções, com o intuito de possibilitar eventuais críticas às suas decisões, promover o debate sobre as políticas públicas estatais e a fiscalização dos órgãos, não somente pelas instâncias competentes, mas também pela sociedade civil como um todo.

A falta de informações sobre os desvios do fundo prejudica também o combate à corrupção, que, juntamente com a má gestão de recursos, é o “calcanhar de Aquiles” do orçamento e das contas públicas. Segundo a ONG *Transparency Internacional* (2016, p. 2), que atua no combate à corrupção, os países com melhor desempenho no Índice de Percepção sobre Corrupção compartilham alguns pontos chave: altos níveis de liberdade de imprensa, altos níveis de integridade entre as pessoas no poder, sistemas jurídicos que não diferenciam ricos e pobres e que são realmente independentes das outras esferas de poder e, principalmente, são países que possuem alto nível de acesso à informação sobre o orçamento público, para que a população saiba de onde vem o dinheiro e como ele é gasto.

Ainda segundo a ONG, o Brasil teve a maior queda do *ranking*, perdendo 5 pontos e descendo 7 posições, para o 76º lugar. Juntamente com Líbia, Austrália e Turquia, o Brasil teve o pior desempenho dos últimos quatro anos. Uma pontuação alta nessa escala significa que os atos de corrupção são identificados e devidamente processados, enquanto uma pontuação baixa é sinal da existência de subornos, impunidade e instituições públicas que não atendem às necessidades dos cidadãos (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2016, p. 2).

O combate à corrupção deve, de fato, perpassar a investigação e punição dos agentes responsáveis pelos atos delituosos, além de estabelecer a restituição do dano ao erário, visto que o dinheiro que foi desviado de sua finalidade seria utilizado como forma de investimento nos serviços públicos que atendem a população. Mas, para que a corrupção seja reprimida, é necessária a participação da sociedade civil também, o que demanda o acesso às informações sobre a administração pública (em todas as etapas da atuação) e a possibilidade de um real controle social pela população.

Portanto, para fins demonstrativos, os resultados do pre-

sente estudo podem ser visualizados da seguinte forma:

Tabela 5. Resumo da avaliação das informações obtidas

	a) Dados sobre repasse de recursos	b) Dados sobre qualidade do gasto dos recursos	c) Dados sobre desvios de recursos
Fonte 1 (TCM – solicitação escrita)	Acessível; compreensível	Acessível; não compreensível	-
Fonte 2 - FNDE (ligação telefônica)	-	-	Não acessível
Fonte 2 – (FNDE -Site)	Acessível; compreensível	Acessível; parcialmente compreensível	Não acessível
Fonte 3 – Portal da Transparência (site)	-	Acessível, parcialmente compreensível	-
Fonte 4 - MPF (ligação telefônica)	-	-	Não acessível
Fonte 4 - MPF (site)	-	-	Não acessível
Fonte 5 - TCE (ligação telefônica)	-	-	Não acessível
Fonte 5 -TCE (site)	-	-	Não acessível

Fonte: tabela elaborada pela autora com base em dados obtidos no estudo.

Observação: o uso do símbolo “-“ indica que a fonte assinalada não foi consultada para obter a informação referida.

Diante deste panorama, pode-se considerar que ainda existe um longo caminho a percorrer quanto ao

tratamento de dados para que se tornem plenamente compreensíveis e, principalmente, para que haja a coleta de dados referentes aos desvios de recursos e sua posterior publicidade.

Tendo em consideração as disposições constantes na Lei de Acesso à Informação, especificamente o art. 3º, inc. II, é de interesse público saber a proporção dos desvios de recursos do FUNDEB, pois poderá proporcionar uma maior fiscalização e controle das atividades de gestão dos recursos do Fundo. A não acessibilidade a essas informações indica que não há, na verdade, um dado consiste sobre este objeto, o que prejudica não somente o controle social, mas também a atuação das instituições de fiscalização.

A ausência de dados sobre desvios compromete também os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois esta objetiva a gestão responsável do patrimônio público. Ainda que existam dados acessíveis e compreensíveis em maior ou menor medida, a presença de informações sobre os desvios de recursos do FUNDEB tornaria o controle social e a fiscalização feita por órgãos mais completa e efetiva.

7 Considerações finais

Conforme visto anteriormente, o FUNDEB foi estabelecido como uma política governamental que busca diminuir as disparidades educacionais entre Municípios e Estados da federação brasileira. Portanto, por ser uma política pública, está sujeita à divulgação de dados referentes ao seu funcionamento e à atuação dos Municípios quanto ao manejo dos recursos disponibilizados.

O acesso e a compreensão das informações fornecidas pela administração pública são fundamentais para que haja um efetivo controle social sobre a atuação pública. Apesar de ser possível acessar e compreender informações referentes aos repasses de verbas do FUNDEB ao município de Belém, e acessar e compreender parcialmente as informações sobre a qualidade do gasto desses recursos, não existem dados sobre desvios de verbas públicas no âmbito desta política.

Neste ponto em especial, é preciso apontar que o

presente estudo possui a limitação metodológica quanto ao parâmetro de compreensão dos dados. Afirmar se um dado é compreensível não se constitui em uma tarefa exata, e permite interpretações para além das que foram aqui apresentadas. Outro ponto a ser destacado é por quem o dado é compreendido, o que constitui outra limitação metodológica do artigo, o qual foi escrito no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* em Direito e pode não apresentar o que seria “compreensível” do ponto de vista de pessoas leigas, por exemplo. Um futuro estudo, que trabalhe com a compreensão de profissionais do Direito, das Ciências Contábeis e da Administração e compare com a compreensão de pessoas leigas pode ser interessante como forma de aprofundar o tema.

Ao final da análise proposta pelo presente artigo, então, é feita a sugestão da alteração, primeiramente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para que ela estabeleça, mais claramente, os itens que podem ser considerados como recursos para melhoria da educação (MDE) e os que não são admitidos nesta categoria, a fim de diminuir a discricionariedade dos agentes públicos e diminuir também a possibilidade de fraudes contábeis dentro desta política pública.

Além disso, é proposta também a alteração da Lei de Acesso à Informação, para que ela comporte, em seus artigos, disposições que estabeleçam a oferta de dados sobre ações de combate à corrupção e estimativa de desvios de verbas públicas, de forma a tornar o controle social e a fiscalização por órgãos públicos mais efetiva e completa.

Desta forma, acredita-se que a atuação da administração pública será mais transparente e, como consequência, possibilitará uma maior participação dos agentes sociais no controle dos atos administrativos e das políticas públicas.

////////////////////////////////////

8 Referências

- Abramovich, V. (2006). Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo. *Revista de La Cepal*, 88, 44-50.
- Anteprojeto de Lei de Regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Versão Preliminar para discussão*. (2004). Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016, de <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/versaopreliminar.pdf>.
- Ato de Disposições Constitucionais Transitórias* (1988). Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016 de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>
- Callegari, C. (2010). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*: Aquariana.
- Campos, B.C. & Cruz, B. P. A. (2009). Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), 371-393.
- Carvalho, D. (2014). *Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1967* (1967). Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm
- Cruz, F., Viccari Junior, A., Glock, J.O., Herzmann, N. & Tremmel, R. (2001). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. São Paulo: Atlas.
- Cruz, F. & Glock, J. O. (2003). *Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas*. São Paulo: Atlas.
- Decreto nº 6253 de 13 de novembro de 2007*. (2007). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm
- Epstein, L. & Martin, A. D. (2014). *An Introduction To Empirical Research*. New York: Oxford University Press.
- Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996* (1996). Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 12 dezembro, 2009 de www.planalto.gov.br
- Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998* (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016 de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm
- Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996* (1996). Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm
- Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006* (2006). Dá nova redação dos artigos 27, 3, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2013). *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município - 2013 (com base na Portaria Interministerial nº 1.496, de 28/12/2012)*. Recuperado em 22 novembro, 2016 em <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>
- Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação. (2013). *Distribuição total do FUNDEB por Estado*. Recuperado em 22 novembro, 2016 em <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2013). *Quadro Demonstrativo das Receitas e Des-*

- pesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 2013. Recuperado em 18 dezembro, 2016 em ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/Demonst_FUNDEB/RREO_FUNDEB_Municipal_150140_1_2013.pdf
- Gama, J. R. & Rodrigues, G. M. (2016). Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. *Transformação*, 28 (1), 47-57.
- Guimarães, E. (2006). Semântica e Pragmática. In E. Guimarães, & M. Zoppi-Fontana. (Orgs.). A palavra e a frase (p. 113-143). Campinas: Pontes.
- Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. (2007). Regula o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm
- Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF. Recuperado em 13 dezembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Lei nº 12.858 de 9 de setembro de 2013 (2013). Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 19 outubro, 2016, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm
- Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF. Recuperado em 27 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Recuperado em 20 dezembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm#art71
- Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993 (1993). Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF. Recuperado em 21 dezembro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm
- Lei Complementar nº 25, de 25 de agosto de 1994 (1994). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA. Recuperado em 21 dezembro, 2016 de: http://www.tcm.pa.gov.br/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&id=39:leicomplementar025_1994leorganicatcm
- Lei Complementar nº 081, de 26 de abril de 2012 (2012). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA. Recuperado em 21 dezembro 2016 de [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf)
- Ministério da Educação (2012). *Nota técnica conjunta nº 02/2012 - Estabelece a metodologia para o censo escolar de 2012, a fim de operacionalizar recursos do FUNDEB para 2013*. Recuperado em 23 novembro, 2016 em <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/54-consultas?download=7658:nota-tecnica-conjunta-n-1-2012-seb-secadi-fnde>.
- Martins, P. S. (2009). *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Mendes, D. (2012). FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. *Revista Eletrônica de Educação*, 6 (2), 392-412.
- Moreno, G.C.L., Costa, C.S.R., Cardoso, J.B., Queiroz, T.T., Silva Neto, J.M. & Costa, G.B. (2016). Controle social no ambiente público: um estudo de caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 9 (2), 17-36.
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2012). *Relatório PISA 2012 – Brasil*. Recuperado em 27 novembro, 2016 em http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2014/relatorio_nacional_pisa_2012_resultados_brasileiros.pdf

- Proposta de Emenda Constitucional nº 112 de 22 de setembro de 1999* (1999). Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016, de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14399>.
- Proposta de Emenda Constitucional nº 415 de 16 de junho de 2005* (2005). Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016, de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290585>
- Platt Neto, O. A., Cruz, F., Ensslin, S. R. & Ensslin, L. (2007). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista e Revista*, 18 (1), 75-94.
- Prefeitura de Belém. *Portal da Transparência do Município de Belém*. Recuperado em 2 dezembro, 2016 em <http://transparencia.belem.pa.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/Despesas/wfrmConsultaDespesas.aspx>
- Rausch, R. B. & Soares, M. (2010). Controle Social na Administração Pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 4 (3), 23-43.
- Rossinholi, M. (2008). *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Tese de Doutorado. Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, São Paulo, Brasil.
- Secretaria da Fazenda. (2015). *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. [Manual]. Brasília: Governo Federal. Recuperado em 20 dezembro, 2016 em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21643/FUNDEB_Anexo_I.pdf/.
- Sena, P. (2008). A Legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, 38 (134), 319-340.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1994). *Politicians and Firms*. *Quarterly Journal of Economics* 109 (4), 995-1025.
- Sturza, J. M. & Grando, J. B. (2015). Controle social e políticas públicas: um debate fundamental para o amparo aos idosos. *Revista Jurídica do Unicuritiba*, 1,(38), 195-210.
- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC. (2002). *Guia da lei de responsabilidade fiscal*. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas.
- Transparency Internacional. (2015). Índice de Percepção de Corrupção. Recuperado em 5 dezembro, 2016, em <http://www.transparency.org/whatwedo/publications>
- Zucolotto, R., Teixeira, M. A. C. & RICCIO, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12 (25), 137-158.
- Zucolotto, R. & Teixeira, M. A. C. (2015). Gestão social, democracia, representação e transparência: evidências nos estados brasileiros. *Revista de Ciências da Administração*, 17, 79-90.
- Data de submissão/*Submission date*: 20.04.2017.
Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 19.06.2018.