

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb

Miguel Augusto Barbosa Dianese

1. INTRODUÇÃO



O tema governança corporativa surgiu na agenda das organizações privadas há pouco mais de quinze anos. Desde então, sua aceitação no mundo corporativo tem crescido de forma consistente, inclusive verificam-se estudos elaborados por órgãos multilaterais renomados, tais como OECD (Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento) o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. As evidências de sucesso de novas práticas de gestão indutoras de maior transparência e controles nas organizações acabaram por motivar outras organizações a replicarem essas boas práticas. Embora essa difusão muitas vezes ocorra sem que haja uma validação das premissas que edificaram o modelo ou mesmo sem uma contextualização do ambiente sócio-cultural, é fácil perceber que a discussão da governança caminha no sentido de alcançar as organizações do Terceiro Setor e mesmo as organizações públicas.

Miguel Augusto Barbosa Dianese é Economista pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); mestre em administração pela FEAD/MG; pós-graduado em finanças pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); pós-graduado em controle externo pela PUC/MG e Escola de Contas do TCMG, professor (pós-Graduação) de Análise de Investimentos e Financiamentos e de Governança Corporativa (Centro de Pós-Graduação da UNI-BH).

Neste artigo, buscar-se-á exibir que a *accountability*¹, um dos pilares da boa governança, somada aos variados sistemas de controle, alcançam os Municípios mineiros e brasileiros de forma distinta. Conhecer os regramentos legais e seus respectivos funcionamentos, almejando buscar o aprimoramento desses controles, principalmente envolvendo a Sociedade Civil Organizada, poderá ser um importante instrumental a aperfeiçoar as boas práticas de governança pública para as nossas *polis*.

Analisar o teor dos relatórios de controle interno de Municípios mineiros - que é anexo exigido por meio da obrigatória Prestação de Contas Anual - evidencia o grau de independência destas Controladorias em relação ao gestor municipal e à sua estrutura de poder. Tal pesquisa empírica busca mostrar a existência de boas práticas de governança pública municipal em relação à *accountability* e ao controle social.

TABELA 1

Municípios mineiros pesquisados

Municípios - 5 a 30 mil habitantes	Municípios - 5 a 30 mil habitantes	Total
14 (quatorze)	06 (seis)	20 (vinte)

Fontes: 1 Prestações de Contas Anuais (Relatórios de Controle Interno). 2 Estrutura Organizacional das Controladorias Municipais.

Para Mello (1996), o conceito de “governança” é distinto de “governabilidade”, uma vez que aquele se relaciona com o modo de uso da autoridade política e à capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência de regras universalistas nas transações sociais, político-sociais e econômicas. As organizações públicas, além de inseridas no contexto internacional da Administração Pública Gerencialista² e seus novos paradigmas, que resumidamente serão aqui exibidos, estão sujeitas a padrões de aceitação social tão ou mais importantes à sua sobrevivência quanto o próprio lucro no caso das entidades mercantis.

Buscando uma conceituação mais ampla, é fácil vislumbrar a relevância da governança nos próprios governos, desde que compreendidas como: “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.” (FONTES FILHO, 2003). Fama e Jensen (1983), citados por Fontes Filho (2003), evidenciam que os problemas de agência podem ser mitigados por meio de sistemas de decisão que separam a gestão do controle nos variados níveis da organização. Na administração pública, fundamentalmente nos Municípios brasileiros, a busca pela independência efetiva do órgão de controle interno, que é uma exigência constitucional, e sempre replicada nas suas respectivas Leis Orgânicas, pode ser um caminho propício e fecundo para que floresçam novas práticas de governança nas cidades.

Outro caminho que aqui será explicitado nos remete a uma busca, através de novas legislações no âmbito federal, estadual e também municipal, que possam garantir uma atitude pró-ativa por parte da Sociedade Civil, com o conseqüente enfraquecimento da ingerência política-partidária na composição dos membros dos variados Conselhos Municipais. Os mesmos deveriam fiscalizar com independência e altivez a merenda escolar, os programas relacionados às crianças e aos adolescentes, a aplicação proba dos recursos do Fundef (após a Emenda Constitucional nº 53, Fundeb)³, a eficácia das políticas sociais, a aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde, dentre outras normatizações.

Para Fontes Filho (2003, p.09), em artigo publicado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma des Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003: “os sistemas de controle interno apresentam possibilidades mais interessantes a organizações não mercantilistas quanto à solução de seus problemas de agência.” Com esse paradigma, exibiremos que a busca pela independência política e partidária do órgão central de controle interno e dos variados Conselhos Municipais são caminhos recomendados desde que a Sociedade Civil saia da sua apatia tradicional, e, por outro lado, os regramentos legais consigam viabilizar tais instrumentos de controle social de forma independente das ingerências políticas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE SOCIAL

As organizações públicas estão sujeitas às mesmas pressões que as do setor privado, a saber: a pressão competitiva advinda de uma economia globalizada e a natureza variável do trabalho, como resultado do progresso tecnológico. Mas há uma terceira pressão, que atua exclusivamente sobre a seara pública: a pressão por legitimidade.

Em termos administrativos o Estado contemporâneo apresentava dificuldades materiais, com menos poder, e menos recursos. A burocracia era criticada nos círculos intelectuais e pelo cidadão comum. O modelo burocrático baseava-se em organização dirigida por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado. Deveria ser constituída por um corpo neutro e impessoal. Para atingir estes fins, a atuação dos funcionários se fazia cada vez mais dissociada da comunidade, cada vez mais “intramuros”. (PEREIRA; SPINK, 1998; ABRUCIO, 1997). Surge então o movimento que buscava a reinvenção da forma de governar, com o modelo gerencial de administração do Estado, inicialmente na Inglaterra, que se espalhou pelos Estados Unidos e atinge a Europa Continental, os países de língua inglesa e, em seguida, América Latina, primeiramente Chile, depois Argentina, Brasil e outros países.

Este movimento foi se modificando ao longo do tempo e se amoldando às diferentes realidades de cada nação; por exemplo, na Inglaterra e Estados Unidos, sob os governos de Reagan e Thatcher, deu-se sob uma forte visão conservadora, já na “Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia, sob governos no mais das vezes social-democratas” (PEREIRA e SPINK, 1998). Não existe uma consolidação dos pressupostos, mas basicamente ele busca a superação do modelo burocrático de gestão para que se adotem mecanismos alicerçados na eficiência administrativa e foco no cidadão, ou seja, a capacidade de gestão torna-se o centro da discussão da Administração Pública, aliada a importantes mudanças econômicas como o ajuste fiscal, e as reformas orientadas para o mercado, entre as quais se inclui a privatização e a desregulamentação.

Abrucio (1997) apresenta um modelo de sistematização, em relação à Nova Administração Pública (gerencialista), que apresenta, resumidamente, os seguintes valores:

- Valorização do conceito de cidadania;

- Introdução de conceitos de *accountability*;
- Incentivo à participação dos cidadãos nas decisões sobre Programas de Governo;
- Incentivo à participação popular durante a elaboração das peças orçamentárias (compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal que foi promulgada posteriormente);
- Busca da excelência na prestação de serviços públicos;
- Descentralização das ações governamentais;
- A transparência e a responsabilidade democrática na administração pública;
- A orientação dos mecanismos de controle para resultados baseados em indicadores fixados em contratos de gestão/acordo de resultados/termos de parceria.

Por meio destas definições, temos que os ideólogos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) defendiam que, para os **serviços não exclusivos**, o âmbito da propriedade deveria ser pública não-estatal, logo, o campo de definição clássico do Terceiro Setor. Assim, seria pública no sentido de dedicar-se ao interesse público, não visando o lucro, e não sendo estatal. Oportunizando assim o fortalecimento das atividades do Terceiro Setor e, após a promulgação da Lei Federal nº 9790/99, a criação e o fortalecimento da atuação das OSCIPs⁴, com as novas e relevantes atividades que podem desenvolver. Esses valores e conceitos são totalmente integrados com a construção de um ambiente institucional de aperfeiçoamento das práticas de controle social e de apoderamento da Sociedade Civil Organizada.

2.2. A ACCOUNTABILITY

O conceito de *accountability* não encontra uma perfeita tradução para o português, mas pode ser entendido pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação, como pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões (BRANCO, 2000). Essa

conceituação está intimamente vinculada ao paradigma da Administração Pública Gerencialista.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) aperfeiçoou os mecanismos para prestação de contas por parte dos Chefes do Poder Executivo, inclusive no caso dos Municípios. O mandamento legal inova neste ponto, pois garante maior transparência e divulgação dos pareceres prévios, exibindo novos mecanismos garantidores da *accountability*: i) será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação de contas; ii) os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento e, no caso de Municípios que não sejam capitais ou que tenham menos de duzentos mil habitantes, o prazo é de cento e oitenta dias; iii) será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos (Internet), dos orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas com pareceres prévios, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, sempre com versões simplificadas (inteligíveis) desses documentos; iv) a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular durante a elaboração das peças orçamentárias; v) as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício, inclusive para consulta dos cidadãos e de instituições da sociedade (BRASIL, 2000).

Mesmo sofrendo muitas críticas, algumas com um forte viés ideológico, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu decididamente para o aperfeiçoamento dos controles interno e externo e para o fortalecimento da Sociedade Civil no seu papel republicano de fiscalizar, uma vez que, indubitavelmente, criou mecanismos para essas missões relevantes. A rigor, tais práticas aproximam-se do conceito de *accountability*, e criam uma nova cultura de boas práticas de governança pública, embora, como será concluído adiante: um longo caminho precisará ser percorrido, principalmente pelos Municípios de pequeno porte.

3. CONCEITUAÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Para Kissler e Heidemann (2006, p. 2), “o entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente ‘amorfo’.” Pode-se

afirmar que não existe um conceito único de governança pública, mas antes um conjunto de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições.

Mello Jr. (1998), em trabalho desenvolvido para o Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional, aborda com precisão e relevância científica, a governança no setor público. Para o pesquisador, de forma análoga à abordagem da governança empresarial sob o ponto de vista do controle proprietário - em relação ao setor público - os contribuintes transferem recursos para o Governo (impostos e taxas) em troca do fornecimento de bens e serviços públicos. Assim, a governança pública seria mais complexa pela presença de um terceiro agente: os políticos. Os direitos de controle no caso do setor público estariam dissociados do fluxo de caixa ou dos direitos de propriedade, já que a propriedade estaria pulverizada entre os contribuintes. Conclui, em relação à conceituação de governança pública, que em um ambiente de informação imperfeita/incompleta, o governo perde o controle de como os seus escalões ou as entidades descentralizadas fazem uso dos recursos transferidos. Assim, o controle residual pode ser explorado por essas entidades, levando a uma distribuição ineficiente dos fundos públicos.



Para facilitar o entendimento do real significado de governança pública, busca-se agora um conceito mais amplo. Para Loffer (2001), a governança pública pode ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que teria como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela Sociedade Civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Kissler e Heidemann (2006), citando Ache, (2000, p. 444), exibem as contribuições significativas para a definição de governança pública, que vieram de pesquisas de atores locais e regionais: “Governança, em primeiro lugar, pode simplesmente ser entendida como estruturas e formas sob as quais regiões urbanas são gerenciadas, em um sentido administrativo, legal, público, privado, local, nacional e europeu”.

O conceito de governança pública justifica uma política de amplitude de delegações. As instituições públicas (federais, estaduais e municipais) não têm mais a obrigação de oferecer com exclusividade todos os serviços públicos. O Poder Público pode e deve transferir a execução de Políticas Públicas para o Terceiro Setor - via Convênios ou Termos de Parceria -, ou dividir os custos de investimentos em infra-estruturas de longa maturação com a iniciativa privada - via Parcerias Público Privada. Dessa feita, o ultrapassado Estado de serviço, transmuta-se em um Estado moderno co-produtor do bem público, mas preservando suas missões indelegáveis e responsável último pela arrecadação de seus tributos e fiscalização.

4. O CONTROLE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A nossa Carta Cidadã (BRASIL, 1988) exhibe regramentos que induzem os cidadãos a praticarem o controle social, e, no mesmo sentido, se tornarem atuantes no processo de controle das políticas públicas:

a) Art. 5º - (omissis)

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

b) Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

c) Art. 77 – Até o exercício financeiro de 2.004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...]

Parágrafo 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde [...] serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será **acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde**, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (Grifamos)

A legislação infraconstitucional também possui mecanismos garantidores de controle social, e, caso fossem implementados com eficácia, possibilitariam os controles inerentes às boas práticas de governança pública. Ainda em relação ao controle social, deve-se enfatizar a obrigatoriedade de se criar o Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, bem como as determinações constantes na Lei Complementar nº 101/00, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, que garantem a participação popular e a transparência na execução dos orçamentos. Em relação à Lei Complementar nº 101/00, temos:

Art. 48. São instrumentos de **transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio [...]



Parágrafo único. **A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, **para consulta e apreciação pelos cidadãos** e instituições da sociedade.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento[...]

§ 1º. No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

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

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas [...] e **padrões mais simples para os pequenos Municípios**, bem como outros, **necessários ao controle social**. (Grifamos).

Os avanços inerentes ao controle social, pelo menos no campo institucional, são inegáveis após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como sua natureza é de Legislação Complementar e não Ordinária, a mesma possui o condão de

regulamentar a Constituição Pátria. Um exemplo prático deste avanço institucional pode ser facilmente encontrado ao confrontarmos a legislação anterior que determinava: as contas deveriam ficar à disposição para consultas por apenas 60 (sessenta) dias; após a Lei de Responsabilidade Fiscal, as mesmas contas ficam à disposição “durante todo o exercício”.

Em relação ao controle social previsto no art. 24, inciso IV, da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, está pacificado que cada Município deverá constituir um Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEB, com as seguintes composições: i) um representante da Secretaria Estadual da Educação; ii) um representante dos professores da educação básica pública; iii) um representante dos diretores de escolas públicas; iv) um representante dos servidores técnicos-administrativos das escolas públicas; v) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e vi) dois representantes dos estudantes da educação básica pública. Integrarão ainda tal conselho, quando houver, um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar.

5. O CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS

Em relação ao controle interno municipal, a sua criação está evidenciada na nossa Carta Maior através do seu art. 74, como aqui já foi exibido. Entretanto, antes mesmo da promulgação da atual Constituição Federal, a legislação infraconstitucional já induzia a criação da Controladoria por parte das entidades de direito público, incluindo os Municípios. Inicialmente, tem-se a Lei Federal nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que através dos artigos 76 a 78, determina:

Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Mesmo durante a Ditadura Militar, os aspectos institucionais relacionados à Controladoria foram lembrados: o Decreto-Lei nº 200/1967 determinava que o Controle Interno deveria ter o objetivo de criar as condições para eficácia do Controle Externo e a conferência dos Programas de Trabalho. No caso de Minas Gerais, o Regimento Interno do Tribunal de Contas, através do seu art. 232, explicita a relevância do Controle Interno.

Portanto, verificam-se normas constitucionais e infraconstitucionais garantidoras da implementação de uma das mais basilares práticas de boa governança pública: a existência de controles internos, que deveriam ser os pilares da *accountability* para os Municípios. Entretanto, a ausência de regulamentação para todos os entes federados, deixa, na maioria dos Municípios brasileiros, o controle interno à mercê de ingerência política, quase sempre contrária aos interesses da boa governança, como será exibido nos resultados da pesquisa.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 AUTONOMIA DOS CONTROLES INTERNOS EM MUNICÍPIOS MINEIROS

Além da pesquisa na estrutura organizacional e na composição das Controladorias municipais, analisou-se 20 processos administrativos de prestações de contas de Municípios mineiros. Os detalhes técnicos e contábeis dos balanços da prestação de contas para essa pesquisa não possuem relevância. Entretanto, deve-se enfatizar que a prestação de contas é um instrumento republicano indispensável.

A prestação de contas dos Municípios além de exibir os balanços: orçamentário, financeiro, patrimonial e das variações patrimoniais, aufere também os gastos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, as ações e serviços públicos de saúde, as políticas públicas de assistência social - nesses casos via fundo municipal específico -; limites de gastos com pessoal, serviços de terceiros, limites de endividamento de curto prazo (restos a pagar e depósitos consignados) e de longo prazo (dívida fundada), alterações patrimoniais, dentre dezenas de outras conferências. Um dos anexos mais importantes da prestação anual de contas dos Municípios, que coadunam integralmente com as práticas de boa governança pública, **é a publicação do relatório circunstanciado do controle interno municipal.**

A simples verificação da existência de um “órgão” de controle interno, ou seja, como unidade orçamentária autônoma, com recursos orçamentários para aquisição de equipamentos, computadores, treinamentos e qualificações continuadas, e com uma estrutura



organizacional a exibir o preenchimento dos seus cargos via concurso público - pelo que apurou-se na pesquisa, acaba por exibir uma Controladoria mais independente, com a conseqüente publicação de um relatório tecnicamente mais elaborado.

Na quase totalidade dos pequenos Municípios⁵ (até trinta mil habitantes) deparou-se com meras “comissões” de controle interno. Significa que não possuíam uma estrutura mínima de atuação independente. Nesses casos, verifica-se a existência de um controlador-geral, sempre nomeado através de cargos comissionados de recrutamento amplo, ou seja, vinculado politicamente ao gestor municipal. Os demais membros que compõem o controle interno: geralmente 2 (dois) servidores, são simplesmente designados por Portarias ou Decretos, assinadas pelo Prefeito Municipal. Constatou-se que esses servidores, que complementam o “quadro” da Controladoria, na maioria das vezes, nem sequer recebem algum tipo de gratificação, logo, pode-se inferir o ânimo e disposição destes funcionários em fiscalizar de forma diligente e autônoma qualquer ato do Poder Executivo local.

Nos casos das prestações de contas dos Municípios pesquisados de médio e grande porte⁶ (aqui definidos como aqueles com população acima de trinta mil habitantes), que totalizaram 30% (trinta por cento) da amostra de 20 (vinte) Municípios pesquisados, ou seja, 6 (seis) Municípios; apurou-se que as Controladorias foram instituídas através de Lei Municipal, portanto, com atribuições e diretrizes mínimas para seu funcionamento.

Nesta amostra, em relação à elaboração do relatório anual emitido pela Controladoria nos Municípios de médio e grande porte, verificou-se uma preocupação maior com a qualidade redacional e com campos de atuação além das exigências mínimas constantes na Instrução Normativa nº 5 de 2005 do Tribunal de Contas Mineiro.



6.2 AUTONOMIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou inspeções de auditoria com uma amostra de 52 Municípios da Federação (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí). Seus técnicos realizaram entrevistas com Conselheiros que acompanham a execução dos recursos públicos relacionados ao Fundef. De forma simplificada, pode-se apresentar o Fundef como sendo um fundo contábil, que recebe recursos dos Estados e Municípios da Federação, com a complementação da União. Os Municípios verificam a retenção automática de algumas de suas principais receitas: 15% do Fundo de Participação (CF, art. 159, I, b) e do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (CF, art. 158, IV), para a composição deste Fundo Contábil Nacional. Posteriormente, acabam por receber de volta em seu caixa, via Banco do Brasil, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na sua rede de ensino, recursos para investimentos no ensino fundamental e na valorização do magistério dos seus profissionais de ensino (em atividade) (BRASIL, 1996).

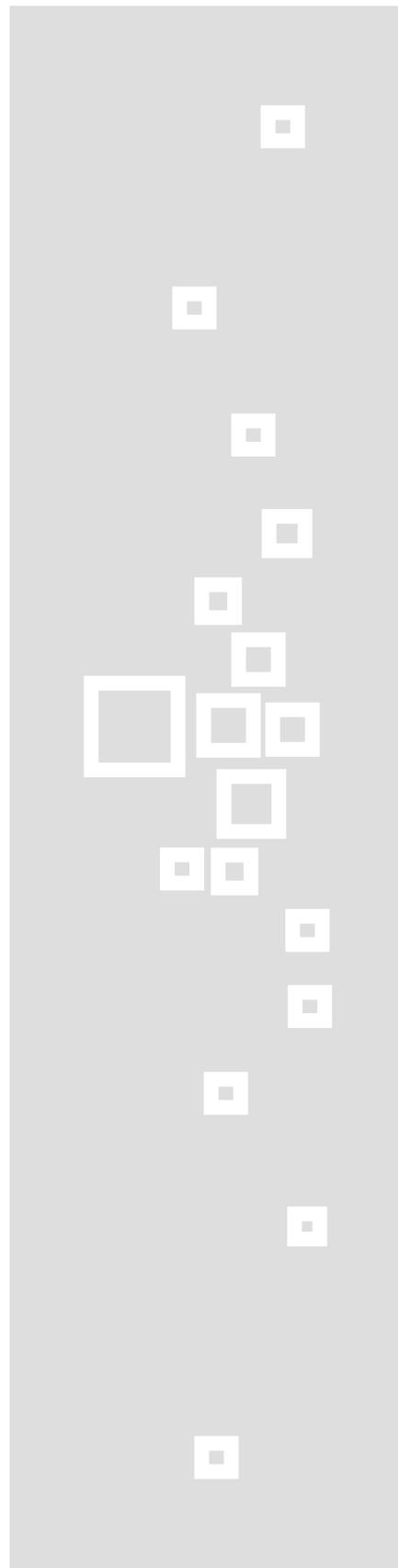
O Fundefe e seu respectivo Conselho de Controle e Acompanhamento foram criados através de legislação infraconstitucional: Lei Federal nº 9424/96, e regulamentados pelo Decreto Federal nº 2.264 de 24 de julho de 1997. O Fundef foi implementado a partir de 1º de janeiro de 1998. **A Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, em relação ao recente Fundeb, por meio do seu artigo 24, IV, determina uma composição mais ampla de seus membros de acompanhamento e controle social**, que pode ser considerado em avanço, pois, a rigor, envolve representantes dos pais de alunos da educação básica pública, dos estudantes e dos servidores técnicos-administrativos destas escolas, dentre outros representantes. Tal controle é compatível com a *accountability*, pois seu sentido seria, em tese, garantir uma fiscalização efetiva dos gastos deste fundo contábil, cujas finalidades podem ser encontradas por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundeb.

Medeiros e Pereira (2004)⁷, ao discutirem o controle social no Brasil, valeram-se de um estudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União⁸, que verificou o grau de autonomia e outros aspectos relevantes dos Conselheiros atuantes em Estados e Municípios brasileiros. **Dada a sua relevância, o estudo dos técnicos do TCU em relação aos Municípios também foi considerado na presente pesquisa.**

No tocante à educação, as avaliações e análises técnicas do TCU referentes à atuação dos Conselhos do Fundef, exibem despreparo técnico dos Conselheiros e, da mesma forma, a ausência de atitudes pró-ativas e investigativas. A pesquisa detecta que os Conselheiros Municipais além de não exercerem o papel fundamental de fiscalização, e por serem indicados pelo Prefeito Municipal, acabam por exercer seu papel sem a necessária independência política ou ideológica para o pleno exercício do seu papel de controle social, **o que se assemelha com o resultado apurado nas frágeis Controladorias nos Municípios de pequeno porte, que produziam relatórios simplesmente para atender as exigências do Tribunal de Contas de Minas Gerais.**

Medeiros e Pereira (2004) enfatizam que, em relação aos Conselhos do Fundef, o TCU concluiu que não foram ofertadas as condições para tornar exequível a atividade de controle social por parte dos Conselheiros Municipais.

Em última instância, tais Conselheiros deveriam, pelo menos, mitigar os desvios de finalidades, que, em muitas oportunidades, são tão graves como os próprios desvios de recursos. Se a finalidade precípua do Fundef era custear os gastos no ensino fundamental, oportunizando às crianças de todo o País vagas com um mínimo de qualidade, bem



como valorizar o seu magistério e profissionais em efetiva atividade no ensino fundamental, o desvio dessa finalidade torna-se lesivo ao interesse nacional.

Seguem as principais conclusões dos técnicos do TCU⁹: a) os conselhos foram considerados existentes e atuantes em apenas 4 dos 52 Municípios auditados; b) as falhas na atuação dos conselhos, detectadas com maior frequência, foram o desconhecimento da legislação do Fundef por parte dos Conselheiros e a escolha dos representantes pelo Prefeito Municipal, sem participação das categorias envolvidas; c) 10% dos Conselheiros entrevistados não conheciam os objetivos do Fundo; d) 43,3% dos entrevistados não tinham idéia de quanto o Município geria de recursos do Fundef; e) 60% dos entrevistados afirmaram não haver realizado atividades relacionadas ao censo escolar.

7. CONCLUSÃO

A conclusão mais relevante do estudo do TCU foi reconhecer que a Sociedade Civil Organizada no Brasil, motivada apenas por regramentos legais, sem um incentivo em pecúnia, ou outro a ser estudado, não apresenta os resultados minimamente satisfatórios para o funcionamento destes Conselhos de Controle e Acompanhamento do Fundef – agora Fundeb. A efetividade dos Conselhos, ou a falta dele, exibe com clarividência que não basta a existência da legislação que, em tese, garantiria o controle social e a *accountability*: outras medidas urgentes precisam ser tomadas. O controle interno nas comunas brasileiras, como atestam as suas respectivas estruturas administrativas e os relatórios aqui analisados de 20 (vinte) Municípios mineiros, não possui na sua grande maioria, a independência funcional, orçamentária e política para garantir as boas práticas de governança pública e a *accountability*.

Os estudos publicados pelo Tribunal de Contas da União, no item 4.19, exibem as mazelas que, se não podem ser extirpadas, precisam ser mitigadas:

4.19 Os registros de despesas não-compatíveis mais expressivos ocorreram nas localidades de Caucaia-CE (R\$ 3.290.351,48), Açailândia-MA (R\$ 501.184,16) e Canindé-CE (R\$ 339.231,00). As irregularidades referem-se a pagamento de profissionais que não atuam no ensino fundamental (Açailândia-MA) e a pagamento de profissionais do magistério por intermédio de cooperativa, caracterizando terceirização das atividades de ensino e burla à exigência constitucional de concurso público (Municípios do Ceará).

Pode-se inferir, pela análise das estruturas destas Controladorias, bem como das prestações de contas, que aqueles Municípios considerados de pequeno porte (até trinta mil habitantes), quase sempre possuíam apenas uma “comissão”, sem a mínima estrutura para atuar de forma diligente e com autonomia investigativa. Por outro lado, naqueles com mais de trinta mil habitantes, constatou-se a existência de Controladorias criadas através de Lei Municipal, e, em 5 (cinco) casos, deparamos com órgãos de controle interno com autonomia orçamentária. O preenchimento de seus cargos comissionados, entretanto, ainda dependia de atos administrativos do Prefeito Municipal.

Apenas em um Município, cuja população ultrapassa cem mil habitantes, o órgão de controle interno possuía além de autonomia orçamentária, a exigência de prévio concurso público para exercer a missão de Controlador Municipal. Uma ressalva deve ser feita: apesar da exigência de concurso público, o preenchimento do cargo de Controlador Geral ocorria por ato administrativo do Prefeito Municipal.

Assim, pode-se inferir, pelos documentos pesquisados, que quanto maior a população no Município, maior o grau de autonomia do controle interno, e mais bem confeccionado seu relatório anual. Em nenhum Município constatou-se a independência total em relação ao Poder Executivo. Portanto, os princípios da *accountability* aqui exibidos, que são garantidores das boas práticas de governança pública, **ainda estão em fase embrionária na maioria dos Municípios pesquisados**. Um novo Estado, com sensibilidade e interesse em efetivamente escutar as demandas da sociedade e em abrir suas contas à avaliação do público em geral, só será possível quando a sociedade estiver controlando suas ações (MATIAS PEREIRA, 1999).

O fortalecimento do controle social e uma busca efetiva pela despolitização dos controles internos – via legislação infraconstitucional que viabilize a independência funcional dos controladores, e uma atuação diligente e fiscalizadora por parte dos Conselhos Municipais, além de legitimar as ações do Poder Público Municipal, poderia garantir a promoção da cidadania e da democracia, perpetuando assim, novos valores republicanos como a transparência com o dinheiro público, fortalecendo por fim, o mesmo controle social.

A pesquisa empírica em 20 prestações de contas em Municípios mineiros, bem como as fragilidades dos Conselhos Municipais de Controle e Acompanhamento do Fundef, exibem que a mera existência de regramentos legais não foram suficientes para um efetivo controle social e *accountability*.



NOTAS

- 1 *Accountability* na administração pública, segundo Campos (1990), trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos.
- 2 O paradigma da Administração Pública Gerencialista traz conceitos basilares, como desburocratizar a ação governamental, gastar menos com o custeio e mais com o cidadão, envolver a Sociedade Civil Organizada na execução de suas políticas públicas, buscar sempre a eficiência, eficácia e efetividade durante a implementação de suas políticas públicas, inserir a iniciativa privada em investimentos na infra-estrutura que demandam recursos vultuosos e de alta maturação, etc. (PEREIRA; SPINK, 2003)
- 3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Após a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).
- 4 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, criada através do novo marco legal do Terceiro Setor: Lei Federal nº 9799/2000, que permite desenvolver outras atividades em parceria com o Estado.
- 5 Foram considerados, nesta pesquisa, “pequenos municípios” aqueles com até 30 mil habitantes. Considerando informações do IBGE.
- 6 Foram considerados, nesta pesquisa, Municípios de médio e grande porte, aqueles com população superior a 30 (trinta) mil habitantes. Considerando informações do IBGE.
- 7 ANANPG 2004.
- 8 Disponível em: <www.tcu.gov.br/publicacoes>.
- 9 Decisão TCU 995/2002 – Plenário. Número Interno do Documento: DC – 0995-28/02-P

**REFERÊNCIAS**

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 10, p. 1-55, 1997.
- ACHE, P. Visions and creativity: challenge for city regions. *Futures*, v.32, n.5, p.435-449, June 2000.
- BRANCO, V. Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil. In: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4050>. Acesso em: 01 jul. 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

BRASIL. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 01 jul. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 705/1999, Plenário. Relator: Min. Humberto Souto, Brasília, 6 de outubro de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 nov. 1999. Seção 1.

_____. _____. Decisão nº 28/2000, Primeira Câmara Relator: Min. Humberto Souto, Brasília, 22 de fevereiro de 2000. Ata 05/2000, Primeira Câmara. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 mar. 2000. Seção 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 51/2000, Plenário. Relator: Min. Humberto Souto, Brasília, 9 de fevereiro de 2000. Ata 04/2000, Plenário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 fev. 2000. Seção 1.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Agency problems and residual claims. *Journal of Law & Economics*, v. 26, June 1983. Disponível em: <<http://www.gobierno delaempresa.cl/files/cge/biblioteca/acad/Fama-Jensen-83a.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2008.

FILHO, J. R. F. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá.

HENRY, C. A inclusão digital no Brasil. *Revista da Sociedade Digital*, Brasília, DF, ano 1, n. 1, p. 10-13, dez. 2001. Disponível em: <http://www.agenciaeletronica.net/RSD/rsd_01-incluso_digital.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2008.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=&nrm=iso&tlng=. Acesso em: 01 jul. 2008.

MELLO Jr., Luiz R. Privatização e governança empresarial no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar, FUKASAKU, Kiichiro (Ed.). *A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado. *Instrução Normativa nº. 05 de 2.005*. Dispõe sobre apresentação e recebimento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/Legislacao/indexlegis.htm>>. Acesso em: 01 jul. 2008.

PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. *Relendo raízes do Brasil*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=549>>. Acesso em: 01 jul. 2008.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 32, p. 18-40, 1996.

VIOLIN, T. C. *Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

