



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO ESPÍRITO SANTO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL**  
**EM EDUCAÇÃO**

**FLÁVIA MÁRCIA COSTA SILVA**

**O CONSELHO DO FUNDEB E O DIREITO À EDUCAÇÃO**

**VITÓRIA**

**2021**



mestrado profissional  
ppgmpe/ufes

**FLÁVIA MÁRCIA COSTA SILVA**

**O CONSELHO DO FUNDEB E O DIREITO À EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva.

**VITÓRIA**

**2021**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de  
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

S586c Silva, Flávia Márcia Costa, 1972-  
O Conselho do Fundeb e o Direito à Educação / Flávia Márcia  
Costa Silva. - 2021.  
262 f. : il.

Orientador: Itamar Mendes da Silva.  
Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) -  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Fundeb. 2. Controle Social. 3. Participação. 4. Direito à  
Educação. I. Silva, Itamar Mendes da. II. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

---

FLÁVIA MÁRCIA COSTA SILVA

O CONSELHO DO FUNDEB E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para integralização do curso.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientador

---

Prof. Dr. Marcelo Lima  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Examinador Interno

---

Profa Dra. Rosemeire dos Santos Brito  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Examinador Interno

---

Prof. Dr. Edson Maciel Peixoto  
Instituto Federal do Espírito Santo  
Examinador Externo

*Dedico a realização dessa Dissertação à Santíssima Trindade; a Nossa Senhora, Rainha da Paz; meus pais; minha madrinha Maria da Paz e tio Clóvis; meus irmãos: Farley, Valdeli e Julivane; meus filhos: Maria Heloíza e Mateus; minha neta Maria Eloá; meu filho de patas Apollo e a Niusarte.*

*Dedico ainda esse trabalho a todas as Conselheiras e Conselheiros, sobretudo os que acreditam na participação social enquanto modelo de controle dos recursos públicos e trabalham com seriedade e transparência, esperançosos de que sua atuação não terá sido em vão.*

## **Agradecimentos**

Agradeço,

Ao Programa de Pós Graduação e Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE) da Universidade Federal do Espírito Santo- UFES, em nome dos coordenadores: Prof. Dr. Alexandre Braga (que nos acolheu com tanto zelo) e Prof. Dr. Soler Gonzales.

Aos professores do programa pelo apoio, pelas experiências compartilhadas, pelo aprendizado, pelas aulas que contribuíram na produção dessa pesquisa, em especial ao Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva, pela paciência e pela dedicação, acreditando desde o princípio nessa possibilidade, não desistindo de mim.

Aos professores Doutores: Prof. Marcelo Lima, Profa. Rosemeire dos Santos Brito e Prof. Edson Maciel Peixoto, que compuseram a banca examinadora, tanto na qualificação quanto na defesa da dissertação, contribuindo para o enriquecimento desse trabalho.

Aos alunos e alunas do mestrado profissional, em especial a turma Paulo Freire, por caminharmos juntos, segurando as mãos uns dos outros, torcendo juntos para que todos pudessem concluir essa etapa tão importante.

A Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, pela excelência no ensino e pesquisa.

Aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb dos municípios de Marechal Floriano e Vila Velha por acolherem esse estudo e todo apoio dispensado, sem vocês o trabalho não seria possível, não podendo deixar de agradecer ainda à Secretaria Inácia do Cacs Vila Velha pela pronta colaboração, sempre que solicitada.

A Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo, por contribuir por meio da concessão da Bolsa Pró-Docência, permitindo-me organizar os horários de trabalho para poder dedicar-me ao mestrado.

Ao Prof. Dr. Thiago Alves, da Universidade Federal de Goiás, pela valiosa contribuição neste estudo.

Aos companheiros e companheiras de trabalho do Centro de Formação de Profissionais da Educação- Cefope, pelo apoio sempre presente, não podendo deixar de agradecer especialmente aos companheiros da equipe Gepro, que me acompanharam desde o início dessa caminhada.

Um agradecimento especial à Profa. Dra. Niusarte Virgínia Pinheiro, mais do que uma mestra, uma amiga, um exemplo de luta pela educação de qualidade, que acreditou em mim quando eu mesma não mais acreditava.

A uma amiga que o mestrado me presenteou: Natieli Dalleprane, pelos lanches da tarde e pelos trabalhos realizados juntos, e pela certeza de que essa amizade foi mais que um presente do mestrado; foi um presente de Deus.

Aos irmãos da Comunidade Sagrado Coração de Jesus, ao GO Fé e Esperança, Ministério de Música Rainha da Paz, GO Sagrada Família, que intercederam por mim desde o primeiro momento.

À minha família, pelas orações, apoio e sustento sempre presente.

Aos meus amigos e minhas amigas para toda vida: gratidão por nunca desistirem de mim.

Aos meus irmãos: Farley, Valdeli e Julivane, um presente de Deus para mim.

Aos meus sobrinhos e afilhados: gratidão pelo amor, pelo apoio, pelos abraços e sorrisos quando eu mais precisava.

Ao meu pai, Moacir e em especial minha mãe Flaurisa, que muitas vezes desistiu dos seus projetos para me ajudar a conquistar os meus. Gratidão por esse amor incondicional.

A meus tios: Maria da Paz e Clóvis, que sonharam comigo esse sonho e me ajudaram a conquistá-lo. Gratidão por tudo.

Aos meus filhos Mateus e Maria Heloíza e à minha neta Maria Eloá, razão da minha vida, da minha alegria, das minhas preocupações e de todos os meus projetos.

Aos amigos e amigas que muito torceram pela conclusão desse trabalho, dentre todos e todas, preciso destacar Niusarte Virgínia, Valdirene Carvalho, Simone Chagas, Ana Janete, Sebastião Coutinho, Elzimar Eler, Cássia Olinda, Grazielle, Vera, Elaine, Natieli Dalleprane, Fátima Nader, Jussara Pancieri, Profa. Dra. Ines Ramos (Ufes), Prof. Dr. Thiago Alves (UFG); cada um e cada uma tem um papel importante no percurso dessa história, não imaginam o quanto importante foram.

Por fim, a Deus, que permitiu que tudo fosse possível. Nosso Senhor Jesus, Nossa Senhora e todos os anjos os santos, nossos amigos espirituais que dividem conosco essa caminhada e não desiste de nós, toda gratidão e perdão por todo o trabalho que dou.



## RESUMO

O Fundeb é o principal recurso disponibilizado para financiamento da educação básica nos municípios brasileiros, com a finalidade de universalizar o atendimento da educação no país. Da sua criação em 2006 e regulamentação em 2007, também foram criados como estratégia de controle social os CACS/Fundeb em cada ente federado, cuja composição agrega representantes de diversos segmentos ligados à educação com a função de fiscalizar a gestão na utilização desses recursos. A ideia central desta pesquisa é analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social-CACS do Fundeb, em dois municípios do estado do Espírito Santo e suas perspectivas de contribuir com a construção e implementação de políticas públicas educacionais democratizantes na promoção do direito à educação. Para o alcance deste objetivo, lançou-se mão de uma pesquisa qualitativa, utilizando análise documental, entrevistas e observação. Como aporte teórico, apoiou-se nas contribuições de Chauí (1997) para os conceitos básicos de Democracia, Araújo (2020), Cury (2007) e Paro (2007), sobre Gestão Democrática, Peixoto (2015) sobre Democracia Participativa e responsividade, Gohn (1994, 2007, 2006) sobre Participação e sobre os conselhos e gestão pública, Cury (1996) sobre Financiamento, Davies (2015) sobre Conselho de Acompanhamento e Controle Social. Para a obtenção dos dados para a análise aplicou-se questionário no modelo *Google Forms* para identificação do perfil dos conselheiros dos Cacs pesquisados, estratégia encontrada para a realização da pesquisa no período pandêmico. O questionário foi organizado em quatro eixos: perfil de representação, formação, infraestrutura e atuação do conselheiro no conselho. Foram encontradas várias fragilidades que dificultam a efetiva atuação dos conselheiros: infraestrutura para o funcionamento do conselho; falta de capacitação e conhecimento técnico para atuar; compromisso e responsividade junto ao conselho. Como proposição para minimizar essas fragilidades indicamos a aplicação de uma formação para os conselheiros, a qual esperamos torne concretude sua aplicação.

Palavras-chaves: CACS/Fundeb. Controle social. Participação. Direito à educação.

## ABSTRACT

Fundeb is the main resource made available for financing basic education in Brazilian municipalities, with the aim of universalizing the supply of education in the country. Since its creation in 2006 and regulation in 2007, were also created as a social control strategy the CACS/Fundeb in each federated entity, whose composition brings together representatives from various segments related to education with the function of supervising the management of Fundeb's resources. The main idea of this research is to analyze the role of Fundeb's Monitoring and Social Control Council-CACS, in two municipalities in the state of Espírito Santo and its perspectives of contributing to the construction and implementation of democratizing educational public policies in promoting the right to education. To achieve this goal, a qualitative research was used, using document analysis, interviews and observation. As a theoretical contribution, it was based on the contributions of Chauí (1997) to the basic concepts of Democracy, Araújo (2020), Cury (2007) and Paro (2007) on Democratic Management, Peixoto (2015) on Participatory Democracy, Gohn (1994, 2007, 2006) on Participation and on councils and public management, Cury (1996) on Financing, Davies (2015) on Council for Monitoring and Social Control. To obtain the data for analysis, a questionnaire was applied using the Google Forms model to identify the profile of the councilors of the surveyed Cacs, a strategy found to carry out the survey during the pandemic period. The questionnaire was organized into four axes: representation profile, education, infrastructure and role of the counselor on the board. Several weaknesses were found that hinder the effective performance of the councilors: infrastructure for the functioning of the council; lack of training and technical knowledge to perform; commitment and responsiveness to the board. As a proposal to minimize these weaknesses, we indicate the application of training for councilors, which application we expect will become concrete.

**Keywords:** CACS/Fundeb. Social control. Participation. Right to education.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1 O PERCURSO METODOLÓGICO.....	20
<b>2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....</b>	<b>28</b>
2.1 UM POUCO DA HISTÓRIA.....	28
2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO PRINCÍPIO CONSITUCIONAL.....	42
2.3 DIREITO À EDUCAÇÃO.....	47
<b>3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO FUNDEB</b>	
3.1 DA COLONIZAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	52
3.2 DO FUNDEF AO FUNDEB.....	63
3.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	75
<b>4 OS CONSELHOS E A POSSIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....</b>	<b>86</b>
4.1 CONTROLE SOCIAL.....	86
4.2 O SURGIMENTO DOS CONSELHOS.....	87
<b>4.2.1 Conselho de Acompanhamento e Controle Social- CACS.....</b>	<b>90</b>
<b>5 AS REALIDADES PESQUISADAS: VILA VELHA E MARECHAL FLORIANO.....</b>	<b>100</b>
5.1 A EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	100
5.2 NORMATIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CACS/FUNDEB.....	101
<b>5.2.1 Conselho de Acompanhamento e Controle Social –CACS/- Vila Velha.....</b>	<b>101</b>
<b>5.2.2 Conselho de Acompanhamento e Controle Social –CACS/ Fundeb- Marechal Floriano.....</b>	<b>103</b>
5.3 PERFIL E ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS.....	104
<b>5.3.1 Perfil e Representação.....</b>	<b>106</b>

<b>5.3.2 Formação</b> .....	117
<b>5.3.3 Infraestrutura</b> .....	128
<b>5.3.4 Atuação no Conselho</b> .....	132
<b>5.3.5 Analisando as atas das reuniões</b> .....	154
<b>6 PRODUTO EDUCACIONAL</b> .....	157
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	161
<b>8 REFERÊNCIAS</b> .....	164
<b>APÊNDICE A– FORMULÁRIOS DE COLETA DE DADOS</b> .....	176
<b>APÊNDICE B- PRODUTO EDUCACIONAL</b> .....	188

## 1 INTRODUÇÃO

Grandes foram as transformações ocorridas na sociedade brasileira nas últimas décadas, nos âmbitos sociais, políticos, econômicos e educacionais. Em especial, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o povo brasileiro vivenciou mudanças significativas em diversas áreas, de forma mais específica, na econômica, com sérias consequências na esfera social e estas, por sua vez, exerceram influências decisivas no campo educacional, notadamente no que diz respeito à garantia do direito à educação de qualidade.

Nesse cenário, a organização e a estrutura dos sistemas educacionais, como parte desse contexto mais amplo, também passaram por transformações. Estas, expressas tanto por meio dos movimentos reivindicatórios da sociedade civil organizada na tentativa de consolidar uma efetiva participação nas políticas públicas, quanto na base legal produzida no decurso final da década de 1980.

A atuação desses movimentos sociais foi imprescindível para essas conquistas. A Constituição Federal de 1988 marcou a trajetória de lutas pelos direitos civis, políticos e sociais, universalizando vários, com destaque para a educação e a saúde, concretizados pela descentralização político-administrativa, dos recursos para os Estados e municípios e pela participação da comunidade na gestão das políticas públicas.

Surgem, nesse contexto histórico, movimentos em prol de uma educação pública de qualidade para todos, como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. As lutas dos movimentos e as experiências de escolas e redes de ensino foram muito importantes para a inclusão, no texto da Constituição Federal do Brasil (1988), do princípio da gestão democrática nos sistemas educacionais na forma da Lei (ARAÚJO, 2009) e da instituição de sistemas municipais de ensino.

[...] Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todo, e, nos termos da lei, mediante:

- I- plebiscito;
- II- referendo;
- III- iniciativa popular (BRASIL, 1988)

Entretanto, a lei máxima de educação do país - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDB nº 9394/96] ainda não normatizou esse princípio constitucional, repassando essa tarefa para os sistemas municipais de educação, o que caracteriza uma lacuna na

legislação educacional brasileira em torno da efetivação do princípio da gestão democrática na educação.

Aqui, é oportuno ressaltar que no decorrer da década de 1990, a escola passa a constituir-se em importante foco da política educacional no Brasil. De acordo com Oliveira (2002, p. 90),

A partir da década de 90, percebe-se uma mudança nas orientações presentes nas reformas educativas no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal. [...] Essas reformas são, na sua grande maioria, congruentes com os compromissos na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, e na Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993 de atendimento à demanda de universalização da educação básica. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades.

No entanto, Oliveira (2002) esclarece que essas proposições administrativas provenientes dos organismos multilaterais (Banco Mundial, BIRD<sup>1</sup>, PNUD<sup>2</sup>, CEPAL<sup>3</sup> e outros) financiadores de eventos e documentos como os citados anteriormente, tomam como referência a prática e os fundamentos desenvolvidos nas empresas privadas. Para a autora,

Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo do sistema. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançado a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola. (OLIVEIRA, 2002, p. 91).

A retomada da constatação de que a escola pode desempenhar um papel fundamental na formação da cidadania, revela seu caráter estratégico para o exercício de uma gestão democrática das instituições educacionais públicas. Por isso, a gestão da educação e da escola pública é uma temática em torno da qual há acirrada disputa ideológica.

Uma educação pública de qualidade social para todos implica, necessariamente, garantir esse direito constitucional por meio de políticas públicas as quais podem ser concretizadas com programas e ações articuladas, acompanhadas e controladas pela sociedade civil, ou seja, via implementação de uma gestão educacional democrática.

---

<sup>1</sup> BIRD- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

<sup>2</sup> PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<sup>3</sup> CEPAL-Comissão Econômica para a América Latina e Caraíbas

À vista disso, Bastos (2005) destaca a gestão democrática como sendo um exercício de cidadania, fundamental para o avanço de toda federação que planeja ser mais justa e igualitária. O autor acentua que, para a sociedade, e para os profissionais da educação, a democracia da e na escola é o único caminho para a efetivação de uma escola pública de qualidade para todos. Na visão do referido autor, os dirigentes políticos não negam, teoricamente, esse caminho, mas na prática, apresentam um projeto de gestão que inviabiliza essa efetivação.

A importância de se compreender como ocorre [ou não] o processo de implementação da gestão democrática em sistemas municipais de educação reside no fato de que, para o desenvolvimento de uma educação com qualidade formal e política, como sublinha Pedro Demo (2009), faz-se necessário por em pauta o debate sobre a gestão democrática da educação pública. Particularmente, vencer o desafio da formação de um efetivo controle social sobre o Estado, por meio da participação nas políticas públicas e nas decisões democráticas.

Importante ressaltar que a participação é condição primeira para o exercício da cidadania e a para a existência de uma efetiva gestão democrática. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios e instrumentos para a garantia da participação e intervenção direta da sociedade nas atividades públicas e decisões, efetivando o espaço democrático de direito. Destarte, a participação da sociedade civil organizada tornou-se imprescindível para garantir o controle, o acompanhamento, a fiscalização e a implantação das políticas públicas.

Nesse contexto, Faundez (1993, p. 32) revela a importância da participação social:

Participação na criação do conhecimento, de um novo conhecimento, participação na determinação das necessidades essenciais da comunidade, participação na busca de soluções e, sobretudo, na transformação da realidade. Participação de todos aqueles que tomam parte no processo de educação e de desenvolvimento.

Os “conselhos” podem então ser entendidos como ferramentas que possibilitam a participação no planejamento, na formulação e no controle das políticas públicas, consolidando a participação da sociedade nos processos decisórios, bem como o correto destino dos recursos públicos, distribuindo assim o poder decisório, por muito tempo centralizado nas mãos de poucos.

Como forma de ampliar a participação e o controle social sobre o Estado, vários Conselhos foram criados em diversos setores da administração pública, entre eles o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

Gohn (2007, p. 70) aponta três tipos de Conselhos: a) os criados pelo poder executivo, com o objetivo de mediar as relações com os movimentos e com as organizações populares; b) os populares, organizados pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade; e c) os institucionalizados, criados por leis originárias do poder legislativo os quais surgiram após pressões e demandas da sociedade civil. Neste último está o Conselho de Acompanhamento e Controle Social-CACS/ Fundeb, objeto desse estudo, criado junto com o Fundef, posteriormente Fundeb, para o acompanhamento e controle social do financiamento da educação.

A criação do Fundef já preconizou a exigência, pela Constituição Federal de 1988, de criação de lei federal dispendo não só da organização do Fundo, mas também da criação e forma compartilhada de controle dos recursos por duas instâncias: o controle institucional, realizado por meio do Tribunal de Contas da União e o controle social (sociedade civil), por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, atualmente o Cacs/Fundeb.

O Cacs pode ser entendido como um instrumento de ampliação da gestão democrática, ao criar espaços de participação e fiscalização interna nos governos, incorporando o conceito de controle social no acompanhamento das ações do governo e, mesmo não sendo um conselho gestor, tanto em sua criação quanto em sua composição, orienta-se pelas mesmas formulações. O referido Conselho estabelece também a participação de pais, professores, diretores e a sociedade civil organizada, aproximando esses sujeitos com a dinâmica do financiamento da educação e da possibilidade de intervir nos processos de discussão, nas tomadas de decisão e de controle social dos recursos do fundo, este necessário para o desenvolvimento de ações que garantam o direito à educação.

O Cacs é formado por meio de Lei municipal seguindo o que rege a Portaria nº 481 de 11 de outubro de 2013, instituída pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE, que estabelece procedimento e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb – de âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal, revogando a Portaria nº 430, de 10 de dezembro de 2008– cuja composição deve ter garantida a participação de membros da sociedade civil



representantes da educação básica pública: pais de alunos, professores, profissionais do setor técnico-administrativo e estudantes, do conselho tutelar e do conselho municipal de educação.

Para atuar como Conselheiro, no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, não é exigido formação acadêmica, entretanto é necessário compor um segmento ou órgão relacionado com a educação básica: pais, estudantes, profissionais, conselho municipal de educação, conselho tutelar. Ao assumirem a função de conselheiro, muitos não têm clareza do seu papel junto a um conselho, qualquer que seja e, por consequência, muitas vezes, têm dificuldade em tomar decisão, ou mesmo em reconhecer um trabalho colegiado, sendo essa a questão que nos inquietou enquanto representante do segmento Magistério, junto ao Cacs no Município de Ponto Belo, e que fez tomá-la por objeto de pesquisa, considerando exatamente as limitações dos conselheiros, as quais os levam a tomarem decisões que não correspondem ao estabelecido pela legislação, não por má fé, mas por absoluta falta de conhecimento.

O primeiro contato prático com o universo do controle social deu-se com a participação como conselheira representante da educação, no Conselho Municipal de Saúde do município de Ponto Belo-ES. Posteriormente, no biênio 2013/2015, em decorrência da minha atuação profissional na educação pública estadual e municipal, por meio de escolha entre os pares, assumi a função de conselheira do Conselho de Acompanhamento e Controle Social- Cacs Fundeb do mesmo município.

Por ocasião da primeira reunião, tornaram-se evidentes alguns limites os quais os companheiros conselheiros enfrentavam na sua atuação, dentre eles: desconhecimento acerca dos documentos base que amparam o Conselho e sua atividade; falta de entendimento sobre qual a real função de um conselheiro. Ademais, a dificuldade em discutir e deliberar sobre os pontos de pauta justificava-se quase sempre por não conhecerem a legislação e o que lhes era atribuído como competências para tomada de decisões. As interrogações sobre a real atuação do Cacs- Fundeb instigaram-me a pesquisar sobre essa temática, que resultou em proposta de projeto apresentada no Programa de Seleção do Mestrado Profissional em Educação-PPGMPE/CE/UFES.

Isso posto, essa dissertação propôs-se a discutir sobre a atuação dos conselheiros no Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, na luta pela

garantia do direito à educação de qualidade, sob a perspectiva do controle social sobre a gestão dos recursos públicos.

A efetividade da atuação dos conselheiros nos CACS- Fundeb era minorada por vários motivos, entre eles o conhecimento limitado dos conselheiros em relação aos documentos enviados pela Secretaria Municipal, Tribunal de Contas ou outros setores que estão diretamente relacionados com o uso dos recursos utilizados na educação, disponibilizados por meio do Fundo; em relação à legislação que envolve os programas educacionais e também em relação à legítima autonomia dos conselheiros na resolução dos problemas apresentados pelos programas.

Torna-se necessário identificar, então, quais elementos do campo institucional e da prática limitam o trabalho dos conselheiros e a efetividade do controle social nas políticas públicas sociais e na garantia da educação de qualidade. Para isso, além do levantamento de referenciais teóricos e pesquisas já produzidas, escolhemos dois municípios do estado do Espírito Santo como cenário concreto para nosso estudo: um que dispõe de sistema de ensino próprio e outro que integra o sistema estadual.

Em síntese, esta dissertação consiste em um documento elaborado com vistas à compreensão,, por meio da análise dos instrumentos normativos e operacionais, das entrevistas e da observação do funcionamento de órgãos colegiados centrais, as condições determinantes para o processo de implementação da gestão democrática nos sistemas educacionais que serão pesquisados. Para o alcance de tal compreensão, almeja-se, ao término da pesquisa, responder a seguinte questão: *Como se dá a atuação dos conselheiros no Conselho de Acompanhamento e Controle Social- Cacs do Fundeb, em municípios do estado do Espírito Santo, na garantia do direito à educação?*

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, objeto dessa pesquisa, têm a função direta de fiscalizar os gastos com a parcela dos recursos da educação, podendo ser considerado como instrumento capaz de ampliar a democracia bem como “aliados potenciais e estratégicos na democratização do controle da gestão das políticas sociais”, atesta Gohn (2007, p. 105).

A análise do processo de implementação da gestão democrática nos municípios justifica-se por entender que a mesma concretiza-se com o estabelecimento do controle, pela sociedade civil, sobre a educação e a escola pública, por meio de órgãos colegiados como: Conselho

Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselho de Merenda Escolar, e outros, garantido assim a participação em decisões político-sociais importantes e, portanto, melhoria dos processos de organização, condições de oferta e gestão das instituições educativas. Esses mecanismos podem favorecer a luta por condições materiais adequadas, ou seja, para a aquisição e manutenção do patrimônio escolar, transporte escolar, materiais didáticos e insumos, bem como por salários dignos e condições de trabalho para os profissionais da educação e, por conseguinte, uma educação pública com mais qualidade.

A relevância científica desta pesquisa está na possibilidade da reflexão e análise do processo de implementação da gestão democrática na educação municipal, bem como no fornecimento de subsídios teórico-metodológicos para planejamento de futuras ações de intervenção voltadas, particularmente, para a formação inicial e continuada de Conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social-Cacs e gestores da educação. E, ainda, contribuir para a reorganização e estruturação de sistemas<sup>4</sup> educacionais democráticos e para a formulação de políticas públicas pela sociedade civil organizada, órgãos governamentais e outros, com vistas à superação de práticas gestoras não democráticas.

Almejando compor reflexões sobre a efetividade dos órgãos colegiados, tendo como recorte o Conselho de Acompanhamento e Controle Social-Cacs/Fundeb, na garantia do princípio da gestão democrática da educação, esta pesquisa em questão traçou como objetivo:

**Analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social- Cacs- do Fundeb, em dois municípios do estado do Espírito Santo e suas perspectivas de contribuir para a construção e implementação de políticas públicas educacionais democratizantes na promoção do direito à educação.**

---

<sup>4</sup> O termo Sistema é muito utilizado nas Ciências Sociais no “campo objetivo da organização social”, conforme atesta Bordignon (2013, p 24), inserindo nesse grupo o sistema educacional. O autor cita ainda outros termos utilizados na área da educação como referência ao termo sistema, como: sistema de ensino, sistema escolar e outros. Conceitua o termo sistema como “um conjunto de elementos, ideais e ou concretos, que mantém relação entre si formando uma estrutura”, os quais precisam apresentar os princípios da totalidade, sinergia, finalidade, autonomia, organização e normatização (BORDIGNON, 2013 p 25-28). Em síntese: o município que opta por instituir formalmente um sistema autônomo de educação, passa atuar em regime de colaboração com o Estado e não mais de subordinação. O mesmo deve ser instituído por legislação municipal própria, com um conjunto de normas disciplinadoras da educação. (BORDIGNON 2013, 35)

Diante do exposto, elegemos como objetivos específicos os listados abaixo, acreditando que, uma vez concretizados, dar-nos-ão juntos nos darão subsídios para alcançar o objetivo geral ora apresentado:

- Identificar e caracterizar os mecanismos normativos e operacionais de gestão democrática em vigor nos dois municípios do estado do Espírito Santo;
- Caracterizar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social-CACS/Fundeb em funcionamento nos municípios estudados e sua relação com o financiamento da educação;
- Traçar o perfil dos conselheiros atuantes no CACS/Fundeb dos municípios estudados;
- Analisar o funcionamento e a atuação do CACS/Fundeb, na aplicação dos mecanismos normativos e operacionais de gestão democrática nos municípios estudados;
- Criar proposta de curso de formação para conselheiros do CACS/Fundeb.

### 1.1 O PERCURSO METODOLÓGICO

O percurso metodológico para a pesquisa considerou a complexidade e as singularidades do campo das políticas educacionais, onde a tensão e o conflito são presentes, exigindo do pesquisador a decisão sobre qual metodologia utilizar para alcançar os objetivos do estudo.

Para esse estudo, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, utilizando análise documental, entrevistas e observação. Segundo Minayo (2001 p. 21-22), a pesquisa qualitativa se “preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado”. Completa ainda afirmando que “ela trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”, ou simplesmente quantificado.

Por meio da pesquisa qualitativa busca-se apreender os acontecimentos e as relações sociais, a partir da perspectiva dos agentes nela envolvidos [conselheiros municipais], segundo Silva (1999, p.116), conferindo centralidade ao que os agentes sociais comunicam e compreendendo esses elementos como fundamentais para a reconstrução, compreensão e explicação de processos sócio-históricos.

O *corpus* para análise, proposto para esta pesquisa, compôs-se de entrevistas realizadas com conselheiros municipais, atuantes nos Cacs-Fundeb dos municípios: Vila Velha e Marechal Floriano. Cabe destacar que esses conselheiros foram convidados a participar da pesquisa, e o aceite foi voluntário. Os dois municípios foram selecionados, observando sua organização normativa: o município Vila Velha constitui-se em um Sistema Municipal de Educação autônomo, instituído por meio da Lei 4.100 de 22 de outubro de 2003; já o município de Marechal Floriano segue as instruções normativas do Sistema Estadual do Estado do Espírito Santo. Também foram observadas questões de localização geográfica dos municípios: um localizado na região metropolitana do Espírito Santo

Elegemos delimitar essa pesquisa com o Cacs/Fundeb por ser um órgão com incumbências estratégicas no que se refere ao controle social dos recursos financeiros destinados à educação: “acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos” (BRASIL, 2007), bem como a incumbência de “supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual no âmbito de sua esfera governamental, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos”, conforme descrito no parágrafo 9º da Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007) que, por meio da participação social e da transparência das contas públicas, viabilizam, de forma democrática, o acompanhamento do financiamento da educação municipal, bem como proposições para melhor utilização desses recursos em prol da garantia do acesso à educação de qualidade.

As informações da pesquisa ora apresentada foram provenientes de quatro tipos de instrumentos: dois para análise documental, um para entrevista individual e outro para observação.

O primeiro instrumento objetivou, de forma qualitativa, identificar as normas legais e levantar informações sobre os mecanismos de funcionamento do conselho: estrutura, organização e funcionamento desses no Município, desde a sua implantação.

O segundo instrumento objetivou, também de modo qualitativo, analisar dados que permitirão concluir se a gestão educacional dos municípios pesquisados tem garantido, na aplicação dos recursos do Fundeb, o direito à educação para as crianças e adolescentes levantando informações como: matrícula inicial e final, número de escolas, resultados internos e externos

e outros. As fontes para essa etapa da pesquisa foram: censo escolar; censo de professores; relatórios do Conselho, Tribunal de Contas do Estado e outros órgãos de fiscalização e controle.

O terceiro instrumento, também de modo qualitativo, objetivou traçar o perfil dos conselheiros, investigando características como: motivação para exercer a função de conselheiro, formação acadêmica, profissão, participação em movimento social na comunidade, segmento que representa no conselho, tempo de atuação e outras que foram consideradas pertinentes ao tema (Apêndice, p. 97), realizadas por meio de entrevistas individuais com os conselheiros, utilizando-se de gravação em áudio e transcrição das informações para as futuras análises.

Utilizando-se da técnica de observação, o quarto instrumento fora destinado aos registros das informações pertinentes à pesquisa a serem extraídos de gravações (imagens e áudios) que foram realizadas pela pesquisadora, durante a observação das reuniões ordinárias dos conselhos. Posteriormente, os áudios serão transcritos na íntegra para a realização do tratamento e da análise das informações. É válido ressaltar que a pesquisadora estará presente apenas para coleta de informações, não objetivando qualquer interferência na dinâmica da reunião planejada pelo Conselho. Para tanto, a pesquisadora, embora esteja no mesmo espaço de realização da reunião, não promoverá interação ou qualquer abordagem aos conselheiros no momento da mesma.

Segundo Lüdke & André (2005, p. 26), o observador pode recorrer aos conhecimentos e experiências pessoais como auxiliares no processo de compreensão e de interpretação do fenômeno estudado (...). Para as autoras,

A observação direta permite também que o observador chegue mais perto da “perspectiva dos sujeitos”, um importante alvo nas abordagens qualitativas. Na medida em que o observador acompanha *in loco* as experiências diárias dos sujeitos, pode tentar apreender a sua visão de mundo, isto é, o significado que eles atribuem à realidade que os cerca e às suas próprias ações. (LÜDKE e ANDRÉ, 2005, p. 26).

Nessa perspectiva, utilizamos a observação como uma estratégia de campo para combinar simultaneamente a análise documental e a entrevistas com respondentes e informantes, participação direta e introspecção (VIANA, 2007), pressupondo, assim, um grande envolvimento da pesquisadora na situação estudada. Essa é uma questão importante porque, “além das percepções apresentarem-se sob a forma verbal, temos também construções não

verbais como expressões faciais, gestos, tom de voz, linguagem corporal e outros tipos de interação social que sugerem significados sutis da linguagem” (VIANA, 2007, p. 55).

Por fim, vale ressaltar que o levantamento bibliográfico esteve apresentado ao longo da dissertação, em cada uma das etapas da investigação e procedimentos da pesquisa: da seleção da amostra à análise dos dados. Foram analisadas pesquisas desenvolvidas entre 2007 e 2019, visto que o período da vigência do Fundeb encerrou-se no ano de 2020.

Considerando as produções acadêmicas acerca do conselho de acompanhamento e controle social, utilizando as palavras-chave Conselho de Acompanhamento e Controle Social; Fundeb; Gestão democrática; Financiamento da Educação e o que foi produzido recentemente no âmbito dos programas de pós-graduação no Brasil, são encontradas teses e dissertações na Biblioteca Virtual da Ufes-ES, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>5</sup>, utilizando o período informado acima para delimitação do recorte temporário. Esse levantamento objetivou apresentar um quadro geral situando o leitor sobre o que foi pesquisado nos últimos anos sobre essa temática, e estabelecendo as similaridades e diferenças dessa dissertação ao que já foi produzido.

Foram encontrados na BDTD, 24 estudos contendo a palavra *Conselho de Acompanhamento e Controle Social- Cacs/ Fundeb* nos títulos, sendo 19 dissertações e 05 teses de doutorado, entre os quais o programa de pós-graduação na área de educação liderou com 19 produções, totalizando 79,1% dos estudos (distribuídos em 62,5% de dissertações e 16,6% teses) seguido de Ciências Contábeis, com 8,3% de dissertações, Direito 8,4% (4,2% de dissertações e 4,2% de teses), Políticas Públicas e Segurança Social 4,2% dos estudos realizados.

#### **Quadro 1 - Trabalhos Distribuídos por Área de Conhecimento- Palavra chave: Conselho de Acompanhamento e Controle Social- CACS- Fundeb**

---

<sup>5</sup> A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa brasileiras, e também estimula o registro e a publicação em meio eletrônico. A BDTD foi desenvolvida no âmbito do programa da Biblioteca Digital Brasileira, com apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade de trabalhos</b>
Dissertação	Ciências Contábeis	8,3	2
	Direito	4,2	1
	Educação	62,5	1 5
	Políticas Públicas e Segurança Social	4,2	1
Tese	Direito	4,2	1
	Educação	16,6	4
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>2 4</b>

Fonte: elaboração pela autora. Dados primários disponíveis em: <http://bdtd.ibict.br>

Utilizando a palavra *Controle social*, encontramos no BDTD 4 dissertações, sendo 2, representando 50% no programa de pós-graduação na a área de educação, 1 produção ou 25%, na área de Administração Pública e 1 produção ou 25%, na área de Saúde Pública.

Buscando pela palavra *Gestão Democrática*, foram encontrados 2.518 documentos, entretanto, ao refinar a pesquisa, relacionando a temática gestão democrática/controle de acompanhamento e controle social, esse número diminuiu para 16 documentos, sendo 15 produções na área da Educação, totalizando 93,75% e 1 produção na área de Administração, totalizando 6,25%.

Para a palavra Financiamento educacional, foram encontrados 2 estudos na área de Educação.

Ao deter o olhar nas principais estratégias de pesquisa utilizadas para levantamento, coleta e análise de dados, com o objetivo de compreender melhor o que os estudos mostram no campo de pesquisa dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, fora possível perceber que a maioria apresentava estratégias e procedimentos metodológicos baseados em análise de dados secundários disponibilizados por meios oficiais (legislação, sites, documentos), entrevistas com conselheiros, gestores, entre outros.

A revisão bibliográfica compunha estratégia inicial de todos os trabalhos, seguida de análise documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas e abertas, evidenciando que a utilização de métodos combinados possibilita cercar toda a complexidade que pesquisa apresenta.



Este levantamento da produção científica sobre o Cacs-Fundeb evidencia que esta proposta de pesquisa apresenta pontos semelhantes no que se refere aos procedimentos metodológicos, porém, difere-se do que foi produzido até hoje sobre a temática, na medida em que as pesquisas, já realizadas, ficaram no campo do levantamento e análise dos dados, enquanto esta proposta tem como objetivo final a entrega de produtos educacionais previstos: palestras sobre a importância da atuação efetiva dos conselheiros; criação de curso de formação para conselheiros.

A pesquisa apresentada neste relatório em forma de dissertação tem a seguinte estrutura:

A Introdução trata da problematização e contextualização do objeto de pesquisa, a justificativa, a proposta de investigação e a estrutura da dissertação, compondo o primeiro capítulo deste estudo.

(i) no segundo capítulo, é apresentada uma discussão sobre a participação social no contexto das políticas educacionais, enfocando os conceitos de democracia, cidadania, participação social no contexto da efetivação das políticas públicas sociais ao longo da história. Fora traçado ainda um diálogo sobre a gestão democrática e o direito à educação de qualidade.

Considerando o objeto desta pesquisa, foi traçada uma discussão acerca dos percalços que a democracia sofreu, no Brasil, e dos rearranjos que foram feitos, nessas representações, com destaque para a redemocratização do país depois dos longos vinte e um anos de ditadura civil-militar. Esse destaque se deu, sobretudo, a partir da promulgação da Constituição de 1988, que trouxe, no seu bojo, entre outras coisas, uma essência não só dos princípios democráticos de uma sociedade, como também as diferentes formas de representação dessa sociedade nos modelos de gestão, que passariam a ser adotados, manifestadas em legislações complementares que passaram a ser elaboradas a partir de então.

Uma revisão de literatura foi realizada visando ao levantamento de alguns dos diferentes estudos que foram feitos sobre a gestão democrática. Dentre esses, fora destacada a forma como a educação, sobretudo a pública, passou a ser administrada no que diz respeito aos recursos. Nesse contexto, aprofundamos a discussão sobre a gestão democrática e o papel dos conselheiros nesse lugar de representação social.

(ii) no terceiro capítulo é aberta uma discussão sobre o financiamento da educação, no Brasil, e mais, nele discutimos a gestão desses recursos através dos fundos criados em função da

gestão democrática dos recursos, quais sejam: Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef e Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

Nesse capítulo, visto que o modelo vigente expirou-se em dezembro de 2020, fez-se pertinente abrir uma pequena discussão sobre o novo Fundeb, cuja proposta tramitou no Congresso, sob intensa discussão entre os senadores e deputados, entre os movimentos sociais defensores da educação pública de qualidade, que muito ferrenhamente lutaram para que o Novo Fundeb fosse aprovado.

Ainda no terceiro capítulo, são apresentados estudos sobre os recursos do Fundeb, feitos sob outra perspectiva que não aquela voltada para a gestão democrática dos recursos da educação. Trata-se de pesquisas feitas por pesquisadores da área das Ciências Contábeis, da Administração Pública, do Direito, entre outros, tendo em vista objetivos técnicos, correspondentes aos interesses das áreas que propuseram entendê-las sob outros pontos de vista.

(iii) O quarto capítulo trata do estudo sobre os conselhos e a possibilidade da participação social nas decisões políticas educacionais, abordando inicialmente sobre a história da criação dos conselhos, sua função e dinâmica de funcionamento. Também trata da implantação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social nos municípios escolhidos para o desenvolvimento da pesquisa.

(iv) No quinto capítulo, tomando por base a revisão bibliográfica levantada, é apresentada uma pesquisa de campo, realizada com os conselheiros dos Cacs de Vila Velha e de Marechal Floriano, trazendo nela as inquietações as quais impulsionaram a realização dessa pesquisa. Nela, então, levantamos as principais dúvidas que recaem sobre a realização das atividades dos conselheiros, individualmente, se há dificuldade ou não para a análise das contas apresentadas pelos gestores, tendo em vista o seu aceite, plenamente ou com ressalva, ou a reprovação das mesmas. Essa pesquisa de campo considera, ainda, para efeito de análise, se há diferença nas dificuldades encontradas entre um conselho e outro – considerando que um, o Cacs de Vila Velha, representa o controle social de um município que já possui seu sistema municipal de educação instituído por lei, atuando em parceria com o Conselho Municipal de Educação, e o outro, o Cacs de Marechal Floriano, que não possui sistema municipal de ensino instituído, submetendo-se à legislação estadual – já que esses são critérios que direcionaram a nossa pesquisa.

Para encerrar esse capítulo, foi realizada uma análise conclusiva da pesquisa de campo, apontando caminhos a serem seguidos, bem como apresentação de uma proposta de formação para conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social-Cacs/Fundeb como produto educacional, resultante desta pesquisa, na perspectiva da contribuição para que a gestão democrática dos recursos da educação seja eficiente e alcance, de fato, os objetivos para os quais ela foi elaborada.

Por fim, apresentamos as considerações finais e as referências.

## 2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar conceitos considerados imprescindíveis para entendermos a efetividade da participação e o controle social nas decisões políticas, enquanto garantia de uma gestão democrática. Discorreremos brevemente sobre os conceitos de democracia, cidadania, participação social, gestão democrática, no contexto da efetivação das políticas públicas sociais e suas formas de regulação, sem a pretensão de abarcar completamente as elaborações teóricas acerca do nosso objeto de pesquisa<sup>6</sup>.

### 2.1 UM POUCO DA HISTÓRIA...

A temática democracia perpassa os tempos, sendo ainda pauta de estudos por ser o regime defendido por quase todas as correntes de pensamento, assumindo perspectivas diversas. Em cada momento da história, ela apresenta-se com características que marcam a participação da sociedade nas decisões políticas e sociais.

A democracia é caracterizada pela participação do povo, conforme explicita a etimologia da palavra (*demo-* povo; *kratia/cracia-* governo= “governo do povo”). Segundo Chauí (1997, p. 345) inicialmente o termo *demos* indicava uma “subdivisão territorial”, passando a significar também população ou o povo de um determinado país, no sentido étnico e, posteriormente significando o povo no sentido político, enquanto conjunto de cidadãos da democracia. Assim sendo, o pressuposto do ideal da democracia é a participação do cidadão nas decisões políticas.

Segundo Escorel e Moreira (2008, p. 987) “a participação social é a base constitutiva da democracia e, por essa razão, o aperfeiçoamento e a ampliação de uma estão diretamente relacionados ao desenvolvimento e à universalização da outra”, o que nos leva a reconhecer a existência da relação entre participação e democracia nas práticas sociais, devendo levar em consideração os diversos contextos históricos em que estão inseridas.

As relações políticas já existiam desde os primórdios, essenciais para a sobrevivência, onde havia uma circunstância de integração entre os homens, tornando-o forte diante das situações

---

<sup>6</sup> Muito menos pretender que a seleção de autores possa ser interpretada como a totalidade das diversas e divergentes concepções a respeito do fenômeno democrático.

de intempéries causadas pela natureza. Essa interação possibilitou a superação das fragilidades da espécie, que começa a alterar o ambiente em função das suas necessidades.

Segundo Crouzet (1993) evidenciam-se os primeiros movimentos para o exercício da liderança e das relações de poder, através do uso da força física, onde o guerreiro mais forte liderava, evoluindo ainda neste período para a liderança exercida pelo mais sábio ou conselho dos mais velhos, que detinha a memória do grupo, cabendo a eles as decisões.

Nos antigos agrupamentos primitivos, nômades, os homens estavam constantemente caçando, e a liderança desses agrupamentos ficava a cargo das mulheres, explica Crouzet (1993). Da sedentarização das primeiras civilizações, sociedades estacionárias emergiram, gerando novas relações de poder, e a família matriarcal foi substituída pela patriarcal.

Desses agrupamentos familiares resultou a formação de aldeias, que cresceram formando tribos e cidades. Dos estágios de organização da cultura dos primórdios, passando pelos modelos de família primitivos, as formadas por gens, frátrias, tribos e confederações de tribos, à nova organização ateniense em eupátridas-nobres, geômeros- agricultores e demiurgos- artesãos, desconsiderando a divisão em gens, frátrias e tribos<sup>7</sup>, formam-se novos elementos sociais, como o surgimento da propriedade privada individual e do próprio Estado, exigindo uma organização do trabalho e um maior controle sobre a natureza.

A sociedade experimenta as primeiras estruturas políticas, na tentativa de manter a ordem, as necessidades de defesa e resolver os conflitos oriundos da posse de terras e dos recursos. Surgem as primeiras leis e instituições políticas, conferindo autoridade a poucos indivíduos, que, revestidos de autoridade, transferiam aos descendentes, gerando assim governos permanentes, compondo os primeiros Estados.

Através da sociedade ateniense podemos observar com maior clareza o desenvolvimento do Estado, com a “substituição parcial dos órgãos da constituição gentílica pela introdução de novos órgãos” (ENGELS, 1984 p. 120) e a apresentação de um modelo democrático, que se realizava na cidade grega, em um espaço restrito. A democracia era exercida por meio de assembleias, onde se efetivavam as decisões políticas.

---

<sup>7</sup> ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 9 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A, 1984. p 120.

A participação na assembleia era permitida a todo cidadão, porém essa condição era adquirida apenas por pessoas do sexo masculino, com mais de dezoito anos, filhos de pais e mães atenienses. Apenas esses cidadãos estavam credenciados para usufruírem dos direitos civis e políticos, evidenciando uma democracia excludente, onde estrangeiros, em sua grande maioria gregos de outras regiões, não poderiam participar das decisões políticas, mesmo pagando impostos e prestando serviço militar, além dos escravos, as mulheres e os jovens com idade inferior a 18 anos. (BURNS, 1957; FINLEY, 1988)

A *participação democrática* (grifo nosso) dentre o grupo de atenienses que poderiam participar das decisões políticas era pequena, restringindo aos trabalhadores e negociantes que residiam mais próximo da cidade, pela proximidade, bem como dos segmentos mais ricos da população urbana, de representação pouco significativa devido ao comportamento pouco aprovativo do regime democrático, atesta Burns (1957) e Finley (1988).

Percebia-se também que o direito à fala era restrito a um número reduzido de cidadãos, entretanto a decisão em relação a qualquer tipo de política a ser adotada cabia à assembleia popular. Nesse grupo, os cidadãos eram classificados em quatro classes de acordo com a propriedade e com a produção, o que determinava quem poderia ocupar cargos públicos. Também os direitos e deveres dos cidadãos dependiam da quantidade de terras que possuíam, derrotando assim as corporações consanguíneas. O Estado é aqui entendido como a “existência de uma força pública separada da massa do povo” (ENGELS, 1982 p. 120).

A política democrática ateniense compunha-se de membros considerados iguais, porque todos eram livres. Essa igualdade era apenas política, visto que os grupos eram oriundos de origem social bastante diversa. Encontrava-se neste corpo político aristocratas com uma instrução mais elevada ao lado de comerciantes, camponeses, artesãos. Em Atenas, neste período, a educação formal não era significado de espaço aberto ao debate sobre democracia e cidadania, entretanto, a postura democrática contribuiu para o desenvolvimento intelectual.

Mesmo não falando em um regime democrático real, faz-se necessário referenciar os exercícios democráticos dos cidadãos atenienses. A prática de reunir em praça pública, conhecida como “*ágora*”, os cidadãos atenienses para decidirem sobre as leis e escolhas dos administradores era entendida como a efetivação da cidadania. Na *ágora*, afirma Vera (1993), centralizava-se todos os debates e decisões sobre os problemas de interesses comuns.

Mesmo limitada, a democracia ateniense era reconhecida como uma democracia direta, distinta do que observamos nas modernas democracias. Chauí (1997), explica que a democracia grega,

é uma democracia direta ou participativa e não uma democracia representativa, como as modernas. Em outras palavras, nela os cidadãos participam diretamente das discussões e da tomada de decisão, pelo voto. Dois princípios fundamentais definem a cidadania: a *isonomia*, isto é, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, e a *isegoria*, isto é, o direito de todo cidadão de exprimir em público (na *Boulé* ou na *Ekklesia*) sua opinião, vê-la discutida e considerada no momento da decisão coletiva. Assim, a democracia ateniense não aceita que, na política, alguns possam mais que outros (exclui, portanto, a oligarquia, isto é, o poder de alguns sobre todos); e não aceita que alguns julguem saber mais do que os outros e por isso ter o direito de, sozinhos, exercer o poder. (p. 111).

Esse primeiro modelo democrático ateniense foi, sem dúvida, uma forma de democracia direta, onde o povo decidia na *ágora* os rumos da cidade.

Com o surgimento da “*pólis*” (cidade-Estado), grandes mudanças ocorreram nas relações humanas em sociedade, na qual a autonomia da palavra humana, através da discussão e da argumentação, de caráter individual, distanciava-se do ideário cidadão apresentado pela História (BOBBIO, 1995).

A expansão territorial e o surgimento das cidades estimularam a movimentação de camponeses do campo para a cidade, aumentando essa população. Parte dessa população, principalmente os artesãos, enriqueceu e começa a disputar o poder com os proprietários de terras, fortalecendo as lutas de classes. Para diminuir esses conflitos, os legisladores dividiram a cidade territorialmente, objetivando diminuir o poderio das famílias ricas e satisfazer as reivindicações dos pobres, atesta Chauí (2000). A “*pólis*” foi dividida em unidades sociopolíticas denominadas *demos*, garantindo que todo homem filho de ateniense que nascesse em um *demos*, rico ou pobre, tinha garantido o direito de participar diretamente das decisões da cidade, nascendo assim a política.

Enquanto em Atenas evidenciamos características de uma democracia, em Esparta e em Roma a política assumiu a característica de uma “oligarquia”, caracterizada pelo governo de poucos, visto que somente uma pequena parcela da população possuía direitos políticos. Segundo Chauí (2000), enquanto em Atenas, todos os naturais do *demos* tinham o direito de participar diretamente do poder, caracterizando a democracia, em Roma, os não proprietários ou pobres formavam a plebe, que poderiam eleger um representante, conhecido como tribuno da plebe,

para defender os interesses plebeus frente aos patrícios – únicos a possuir cidadania, que participavam diretamente do poder, sendo esse regime conhecido como oligarquia.

A despeito de ser considerada uma forma atenuada de oligarquia, visto que apenas pequena parcela da população usufruía dos privilégios da igualdade perante a lei, a cidadania e os conceitos de democracia vivenciados pelos gregos, deixaram como herança as bases da democracia representativa formal, sendo esta um referencial para o homem contemporâneo.

Tanto na Grécia como em Roma a cidadania estava restrita a poucos, apresentando discrepância entre o discurso teórico e a prática na sociedade, não conseguindo impedir que a dissolução interna e a invasão externa da barbárie ocorressem.

Na Idade Média, estabelece-se um vínculo entre Igreja e Estado, garantindo sua legitimidade, de origem divina. As relações traduziam-se no exercício do poder político e na hierarquia de titularidade, privatizando o poder, garantindo a submissão do povo, por meio do monopólio do saber, “pela orientação cívica e espiritual” (GORCZEWSKI; MARTIN, 2018, p. 34).

Nesse período, a predominância das relações de vassalagem, o domínio do poder do suserano contrapõe-se sobre o exercício da liberdade do homem político projetado pela sociedade.

Durante toda a Idade Média e mais perceptivamente a partir do século XV, quando os ideais absolutistas floresceram, os ideais democráticos ficaram encobertos, só voltando à cena dois mil anos após, com o constitucionalismo moderno, pelas mãos dos federalistas, que defendiam não mais uma democracia direta dos antigos, mas uma democracia representativa como a única forma de governo praticável nos Estados modernos, onde o povo escolhia seus representantes, não participando diretamente das decisões.

Esse modelo contrapõe-se ao modelo de democracia defendido por Rousseau (1999), a “democracia direta”, apontando a liberdade como uma das justificativas em prol da democracia. Segundo o autor, “cada um, unindo-se a todos, só obedece a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 1999, p. 69). A coletividade seria a única capaz de direcionar as forças do Estado na condução para o bem comum.

Rousseau (1999) afirma ainda que:

Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou. O que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os



interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada. (p. 85).

Importante ressaltar que para o autor, a vontade coletiva geral era sempre a correta e até mesmo os governantes deveriam se submeter à vontade geral, porém percebeu que a democracia idealizada em seu pensamento, para existir, deveria contar com um Estado menor, onde todos pudessem se conhecer, manter seus costumes e que não houvesse desigualdades de classes.

Rousseau (1999), diante do acima exposto sobre democracia em sua totalidade, concluiu que:

[...] tomando-se o termo no rigor da aceção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em Assembléia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração (p.150).

Segundo Bobbio (1995), corroborando Rousseau, a democracia direta só é possível em um Estado menor, sendo que em um grande Estado a forma mais viável é de um “governo por representação, que é uma forma de governo democrático” (1995, p. 151), diminuindo a possibilidade de um governo autocrático.

Por meio da representação, o povo, mesmo de forma indireta, tem o poder nas mãos. Utilizando-se das instâncias representativas, a sociedade pode garantir sua soberania popular. O sufrágio, a liberdade de escolha, a anuência da maioria são a base da democracia, não cabendo contestação. Incluímos nesse grupo a participação, cerne da democracia e da soberania.

Quanto mais se garante a efetiva participação, mais a democracia avança, atesta Bobbio (1995):

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. (p. 157).

Estendemos a participação para além das instâncias políticas, por entender que não é possível estabelecer uma divisão entre os assuntos de interesse particular e os de interesse público, atesta Dallari (1999). Essa afirmativa impulsiona-nos a defender a democratização não só das

políticas, como também das relações, na perspectiva da garantia da coletividade, conforme defende Bobbio (1995) e Dallari (1999).

Segundo Chauí (2016, p. 6), essa perspectiva só é visível quando “consideramos os três grandes direitos que definiram a democracia desde sua origem: igualdade, liberdade e participação nas decisões”, na perspectiva da coletividade, que impulsionou lutas pela garantia de direitos políticos e a partir desses, direitos sociais, entre eles o de fiscalizar o Estado por meio de organizações das sociedades, como associações, sindicatos e outros movimentos sociais, pontuando assim a noção de política social e política pública, sua forma de gestão, financiamento e controle social, asseguradas a partir da Constituição Federal de 1988.

Não basta, entretanto, assegurar esses direitos apenas no papel, por meio das Leis. É necessário que elas se materializem, e isso só é possível por meio de políticas públicas, com a participação e controle social da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Não podemos deixar de mencionar que esses grandes direitos considerados por Chauí, nos remete-nos a outra discussão, que é do reconhecimento do Estado de bem-estar social como fundamental para a mobilidade social, em especial dos menos favorecidos, e a garantia de direitos, “cerne da democracia” conforme afirma Chauí (2012, p 45), em sua totalidade e não apenas no suprimento das necessidades primárias, especificidades particulares de diferentes grupos e classes sociais.

Segundo Chauí, (2012, p. 45),

Justamente porque opera com o conflito e com a criação de direitos, a democracia não se confina a um setor específico da sociedade no qual a política se realizaria – o Estado –, mas determina a forma das relações sociais e de todas as instituições, ou seja, é o único regime político que é também a forma social da existência coletiva. Ela institui a *sociedade democrática*. Dizemos, então, que uma sociedade – e não um simples regime de governo – é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, distinção entre o público e o privado, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui *direitos* e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como um poder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes.

Ou seja, na sociedade democrática, a luta pela garantia dos direitos perpassa pelas necessidades individuais, buscando ampliar o leque de direitos a serem conquistados. Da

ampliação dos direitos políticos ou civis para a ampliação dos direitos sociais ou ainda criação de novos direitos. Chauí (2012, p.47) afirma que:

pela criação de novos direitos e pela existência dos contra-poderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões, suas diferenças internas, seus conflitos e por isso, a cada passo, exige a ampliação da representação pela participação, o que leva ao surgimento de novas práticas, que garantam a participação como ato político efetivo, o qual aumenta a cada criação de um novo direito. Em outras palavras, *só há democracia com a ampliação contínua da cidadania*. Por esse motivo, a cidadania, que nas chamadas democracias liberais se define apenas pelos direitos civis, numa democracia social real, ao contrário, amplia o sentido dos direitos, abrindo um campo de lutas populares pelos direitos econômicos, sociais e culturais, opondo-se aos interesses e privilégios da classe dominante. A democracia propicia uma cultura da cidadania.

A democracia, nesse sentido, não pode ser considerada estática ou definida. Segundo Peixoto (2015, p 9) “é um processo inacabado que se constrói, desconstrói e reconstrói nas relações que se desenvolve”. É dinâmica na medida em que seus sujeitos se movimentam na direção da garantia dos seus direitos e dos outros dentro do espaço público.

Segundo Peixoto (2014, 10),

O espaço público é o espaço da política, pois possibilita a escuta dos homens, porque o outro é igual a mim e eu o reconheço como igual em dignidade e razões. E, sendo assim, somos capazes de falar, de sermos ouvidos, de compartilharmos e, ao mesmo tempo, produzirmos novas experiências. No espaço público, a participação não se fixa na esfera das decisões, mas também é exercida no processo de formulação das políticas, momentos nos quais se debate, discute, argumenta e busca o consenso.

Ao tratarmos do conceito de “Política”, Ferreira (2004, p. 1592) etimologicamente a define como “a arte de bem governar os povos”, sendo este um princípio de ação. Se remetermos essa ação à realidade social, podemos denominar Política Social, cujo objetivo primeiro que é a satisfação das necessidades sociais básicas da população. Segundo Pereira (2002, p. 26) “o básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta” qualificando assim as necessidades sociais, contrapondo-se à noção de necessidades mínimas, que podem ser tratadas com “políticas mínimas”.

É importante destacar que as necessidades humanas, como comer, vestir, morar e outras, são também necessidades sociais, as quais precisam ser configuradas para além das necessidades de subsistência. A Constituição de 1988 é considerada um divisor de águas nesse sentido ao

reconhecer essas necessidades como direitos sociais, no artigo 6º<sup>8</sup>: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, e ao propor políticas sociais na perspectiva da concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Destarte, Pereira (2008, p. 171-172) afirma que as políticas sociais podem então ser concebidas como uma

Política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos.

É fato que o ser humano precisa ter garantido requisitos mínimos para sua sobrevivência e formação cidadã, entretanto essa premissa não atinge toda a população, sendo histórica a realidade de uma parcela considerável da população sem acesso a uma renda suficiente, escola, saúde e mesmo serviços básicos. O Estado então passa a intervir na sociedade, por meio das políticas públicas sociais.

Segundo Raichelis (2005, p. 88) as políticas sociais são:

parte integrante das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade. [...] Como sistemas de mediação, as políticas de proteção social expressam, ao mesmo tempo, a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem inscritas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que canalizam.

---

<sup>8</sup> A Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, altera o art. 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social, sendo este artigo alterado novamente pela Emenda Constitucional 90/2015, para introduzir o transporte como direito social.

À vista disso, as políticas sociais são parte integrante da política pública cuja viabilidade só é possível com a participação ativa do Estado, na gestão, no financiamento e no controle social realizado pela sociedade organizada. A "política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos" (PEREIRA, 2008, p. 174), ou seja, para a concretização das garantias constitucionais é imprescindível ações políticas de interesse "público", cujos direitos firmados em Lei possam ser efetivados.

Um importante avanço na área das políticas sociais foi identificado a partir da Constituição Federal de 1988, com a inscrição de três princípios fundamentais: "universalização, responsabilidade pública e gestão democrática", atesta Behring e Boschetti (2006, p. 144), sendo que o primeiro diz respeito à garantia de políticas sociais como direito a ser assegurado a toda população; o segundo diz respeito à "participação do Estado no financiamento e gestão das políticas, nas diferentes esferas de governo, a fim de que estas sejam viabilizadas de acordo com as garantias constitucionais" (MACHADO, 2010, p.81) e o terceiro representa o ideal de construção de uma cultura de participação democrática, por meio da inserção da sociedade civil em espaços de controle social.

Machado (2010, p. 105) afirma que "a sociedade civil tem o direito de participar, de dar opiniões, propor políticas, acompanhar sua execução e orçamentos, controlar as ações do Estado, dos governos, do legislativo e do judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal". Esse caminho aponta para o compartilhamento de responsabilidades ente Estado e Sociedade Civil no que concerne à gestão, financiamento e controle social, bases de uma sociedade democrática.

Bobbio (1995) defende a democracia como a melhor forma de governo por ela pressupor a participação e esta, por sua vez, é condição essencial à democratização e dá ênfase à representação social e política. Sendo a democracia representativa a única forma democrática existente e em funcionamento, ressaltamos a importância da participação consciente e efetiva voltada para os interesses do grupo representado e não da individualidade.

Reportamos aqui ao conceito de democracia apresentado por Goyard-Fabre (2003) apud Peixoto (2015, p.72), cuja lógica, a do mandato representativo, refletiria o ideal sociopolítico, cujo "conjunto não fosse enxergado como a soma das partes, mas como o ideal de uma

unidade”, onde “o representante não representa apenas seus eleitores [...] mas o conjunto do agregado social ao qual a instituição política se apresenta”.

Tratar-se-á de um mandato coletivo outorgado pelo corpo do povo ao conjunto de eleitos que o representarão. Nessas condições, a democracia representativa implicará a subordinação dos representantes-governantes à ‘vontade geral’ do povo em corpo, como se cada um deles representasse não seus eleitores em particular, mas a ‘nação inteira’. (GOYARD-FABRE, 2003 p.129, grifos do autor).

Segundo Gohn (1994) a participação tem um caráter pedagógico, pois quanto mais o cidadão participa nas instâncias, mais apto torna-se a fazê-lo, e isso reforça a cidadania, uma vez que a participação do cidadão torna-se mais efetiva. E a atitude de “*participar*” (grifo nosso) “não é um ato de vontade política e/ou técnica, mas um processo que exige tempo, métodos, técnicas e uma profunda compreensão das restrições à cidadania impostas pela própria história social e política do Brasil”, objetivando a “superação da velha monopolização do poder pelos interesses econômicos” (LEAL, 1975; FEDOZZI, 1999 apud NUNES, 2016, p. 1).

Nunes (2002) evoca a possibilidade de uma “pedagogia da participação” inspirada na proposta de Paulo Freire, de uma “educação de problematização” (FREIRE, 1985 apud NUNES, 2002 p. 18), ancorada em elementos da realidade da maioria da população excluída, como um exercício de aprendizagem para a cidadania de fato. A autora compreende a cidadania sob dois aspectos:

[...] direitos e deveres. De um lado a cidadania é o usufruto de direitos políticos, cívicos e sociais outorgados pela sociedade. Do outro lado- o dos deveres- a cidadania significa uma inserção consciente no mundo e uma atitude de engajamento para ampliar os direitos do cidadão numa dimensão cada vez mais coletiva [...] (NUNES, 2016, p. 2).

Segundo a autora, no exercício da participação, podem-se esperar alguns resultados positivos:

[...] a possibilidade de se instituir um maior controle dos gastos público; garantir uma maior proximidade entre as reais necessidades dos habitantes e a ação dos governos [...]; [...] uma gestão participativa que seja capaz de construir uma inversão de prioridades do Estado, em que as demandas das camadas mais carentes da população sejam prioritárias, como forma de compensar a desigualdade extrema que impede o desenvolvimento integral da cidade. Por fim, a participação, quando conduzida adequadamente, pode alcançar objetivos ainda maiores no sentido da construção da cidadania. O indivíduo participante, e o coletivo, terão oportunidade de aprender a responsabilizar-se pelos destinos da cidade, a usufruir e exercer seus direitos de cidadania e a se capacitar para exigir o respeito à sua opinião e processos de consultas públicas mais constantes [...] (NUNES, 2016, p. 2).

Nada mais apropriado para o exercício da cidadania que os espaços públicos de discussão e organização coletiva: seja de movimentos sociais, sejam políticos ou de controle social, onde a comunidade organizada, primando pelo bem comum, realiza ações de forma a fragmentar o legado histórico de dependência, de submissão ao poder econômico em detrimento das necessidades reais da sociedade, deixando evidente que quem detém o poder presta contas ao cidadão/sociedade,

Para esse exercício de cidadania numa sociedade democrática, dois elementos são imprescindíveis: a participação, um dos mais importantes princípios políticos, pois estabelece possibilidades de diálogos, expressão e escolha coletiva e o controle social, enquanto norteador das tomadas de decisões, já que traz em seu bojo o debate da transparência, permitindo maior publicidade das ações políticas adotadas no município.

Gohn (2007, p. 26) identifica três formas de participação:

“A *presencial* – forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos e passivos; A *ativação* – na qual indivíduos desenvolvem uma série de atividades delegadas a eles de forma permanente e A *participação* (propriamente dita) – termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política”.

O princípio da participação traduz o ideal democrático que “supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação”<sup>9</sup>. Isso implica capacidade de avaliar a situação de forma a realizar escolhas que sejam de interesse público e que visem à qualidade de vida da sociedade e à garantia dos direitos sociais.

Não há como considerar a participação dissociada dos direitos e princípios da cidadania. E estes por sua vez, estão relacionados com as transformações que ocorrem no campo público. Nesse bojo, temos o Estado que, por sua natureza existencial, tem o papel de construir a

---

<sup>9</sup> BOBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 1995, p. 889.

cidadania, e ao mesmo tempo assume a função reguladora e direcionadora, podendo cercear os espaços de cidadania.

Em vista disso, é imprescindível que a sociedade civil assuma sua função exercendo o controle social e participando ativamente das decisões e da construção de políticas públicas de Estado.

O controle social pode ser entendido, segundo Santos (2002, p. 24) como:

O controle sobre o Estado pelo conjunto da sociedade organizada em todos os segmentos sociais. Evidentemente, esse controle deve visar o benefício do conjunto da sociedade, e deve ser permanente. Por isso, quanto mais os segmentos da sociedade se mobilizarem e se organizarem, maior será a pressão e o resultado, para que seja efetivado o Estado Democrático.

O controle social permite, em seu âmbito de atuação local, uma articulação entre os diversos agentes políticos e sociais, possibilitando maior legitimidade das políticas públicas, e uma atuação de forma que as decisões políticas sejam tomadas com transparência, atendendo às demandas locais.

Esses dois princípios políticos, adotados no modelo de gestão democrática confirmam a soberania popular como fundamental para uma sociedade democrática. Essa mudança na cultura política só será possível por meio da participação democrática dos agentes políticos e sociais e da efetivação do controle social, quando a participação política for um exercício diário por parte dos cidadãos.

Emerge nessa conjuntura o debate sobre as relações existentes entre os eleitos por meio do sufrágio, conhecidos como representantes, os quais deveriam legislar em função da garantia dos direitos dos cidadãos e o povo, os quais denominamos representados, e como eles atuam frente às necessidades e demandas destes em sua totalidade e não apenas na individualidade.

Peixoto (2015, p. 77) afirma que:

Os representantes encontram-se entrecruzados por esses dois conjuntos de mecanismos que fundamentam a sua relação com os representados, justamente na sua capacidade de representar. Se a prestação de contas de suas ações – *accountability* – se relaciona com a sociedade como um todo, a sensibilidade aos desejos dos representados – responsividade – está ligada mais diretamente aos interesses individuais ou de pequenos grupos de interesses. As críticas que são proferidas pela sociedade, sob o *slogan* “Você não me representa”, parecem estar ligadas diretamente à dificuldade dos detentores de mandato, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no do Legislativo, de ativar esses mecanismos de *accountability* e de responsividade.



Não apenas uma “responsividade simbólica” conforme constata Peixoto (2015, p. 78), evidenciadas nas atuais práticas representativas, onde mecanismos de participação são criados, porém não implementados, ou ainda quando implementados apresentam limitações em seu funcionamento, sejam elas técnicas, de infraestrutura ou material, mas o fortalecimento da democracia, por meio de uma representação conexa com mecanismos de participação, não restritas apenas a momentos de “[...] autorização da representação e de prestação de contas”. Esse movimento pode ser entendido como democracia participativa, completa o autor.

Também se faz necessário ampliar a discussão sobre o “*empowerment*” ou “*empoderamento*” definido por Melo (2003, p. 2) como:

[...] o processo de fortalecimento dos recursos e capacidades das comunidades pobres-homens e mulheres- de forma a dotá-las de condições para participar ativamente do processo decisório e de implementação de políticas públicas, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por essas decisões, tornando-as mais transparentes e efetivas.

Segundo o autor, esses grupos são foco de muitos programas educacionais, pela condição de vulnerabilidade social, além de frágil condição de participação efetiva. Assim, melhorando e possibilitando as condições de participação desses grupos de forma a fortalecer essas vozes, ou seja, empoderando esses grupos, amplia-se a “liberdade de escolha e ação” (MELO, 2008, p. 9), e amplia-se a possibilidade de resultados positivos no que se refere à fiscalização dos gastos públicos, “uma vez que ao gerar mais participação, controle social e transparência nos processos de execução de programas sociais, propiciam também maior efetividade na relação entre demandas da sociedade e respostas governamentais” (COUTINHO, 2015, p. 117).

Entretanto, o que estamos vivenciando nos últimos anos é uma tentativa de desmonte da democracia e exclusão da participação social nas políticas públicas sociais. A começar pelo impacto do golpe de 2016, que implicou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e no desmonte dos direitos sociais. O projeto neoliberal e conservador difundido por Temer e expandido pelo governo Bolsonaro tem atacado diretamente o Estado Democrático de Direito e as políticas de manutenção da educação pública democrática e com equidade.

A tentativa de privatização da educação pública, por meio do financiamento público para o setor privado, a manipulação de instituições privadas nas decisões educacionais em favor de uma política monopolista e mercadorocêntrica, constitui-se em prática discursiva desse governo

neoliberal, ultraconservador, com apresentação de “elementos neofacistas, nos quais a questão da participação na esfera pública e, portanto, o respeito a práticas democráticas tem sido altamente desconsiderado”. (ABRANCHES, COUTINHO E AZEVEDO, 2020, p. 356).

Segundo Abranches, Coutinho e Azevedo (2020, p. 356) a “Reforma da Previdência, a significativa diminuição de recursos para o financiamento das políticas sociais e o bloqueio de instâncias participativas para o acompanhamento e o monitoramento de avaliação das políticas públicas no seu conjunto”, são estratégias utilizadas por este governo para excluir a participação da sociedade nas discussões e decisões no campo das políticas públicas sociais.

Para Sartóri (1994a, p. 159) a participação, neste contexto, é entendida como um “[...] *tomar parte pessoalmente* e um tomar parte desejado, *auto-ativado*. Ou seja, participação não é um simples ‘fazer parte de’ (um simples envolvimento em alguma ocorrência) [...]” (grifos do autor).

As defesas de Bobbio (1995) e Sartóri (1994) sobre a participação e representatividade convergem para o objetivo principal dessa dissertação, que é analisar a efetividade representativa existente no Conselho de Acompanhamento e Controle Social- CACS/ Fundeb e como elas impactam na democratização das políticas públicas educacionais no município, recorte desta pesquisa.

## 2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO UM PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

O artigo 205 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) prescreve que a educação pública é direito de todos e “[...] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O artigo 206 da mesma Constituição, em seu inciso VI, prescreve que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: “Gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Esses preceitos constitucionais evidenciam a importância da gestão democrática como condição essencial para a oferta de uma educação com qualidade, por meio da participação social.

Nessa direção, Bordignon (2005, p.31) aduz que “a gestão democrática das instituições educacionais é colocada como fundamento, condição essencial da qualidade da educação, da

formação da cidadania como (e pelo) exercício de poder social”. Assim, o acesso, a permanência e a qualidade social na escola têm vinculação estreita com a gestão democrática.

Mas o que entendemos por gestão democrática? Tomamos de empréstimo a definição apresentada por Ferreira (2011, p. 95-96):

A gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e da relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Nessa ótica, a fundamentação para a gestão democrática no processo educativo está alicerçada na constituição de um espaço público de direito - conforme artigo 205 da Constituição Federal, como dever do Estado e direito do cidadão. Espaço este como garantia da vivência democrática por meio da criação de instrumentos normativos e operacionais nos sistemas e instituições educacionais como: conselho municipal de educação, colegiado escolar, grêmios estudantis, eleição direta para diretor (a), elaboração coletiva do projeto político pedagógico e outros.

Contudo, decisões antidemocráticas emanadas de órgãos executivos e/ou normativos centrais no âmbito do sistema federal, tanto na área financeira quanto pedagógica, podem gerar dificuldades quanto à efetiva participação social dos sujeitos nos processos decisórios fundamentais para a elevação da qualidade da educação.

Shiroma, Morais e Evangelista (2011, p. 118) afirmam que isso pode ocorrer quando o Estado busca uma forma de gestão mesclando “aspectos de descentralização e centralização”, ou seja, “descentraliza decisões operacionais específicas e a responsabilidade pela eficiência da escola, contudo acirra o controle sobre decisões estratégicas - avaliação, currículo, programa do livro didático, formação de professores, autorização de cursos e escolha dos dirigentes”.

Decisões como as destacadas pelas autoras referenciadas podem limitar a autonomia dos sistemas estaduais e municipais e, conseqüentemente, das escolas. Olhando para essas questões pelas lentes da perspectiva territorial, como explica Raffestin (1993), visualizamos

as imagens do poder. Para esse teórico, o exercício do Poder<sup>10</sup> impunha-se através da soberania do Estado.

Pelo exposto, dois esclarecimentos são oportunos. Primeiro, olhando para as instituições educacionais na perspectiva territorial, ou seja, das relações de poder<sup>11</sup>, é de fundamental importância fortalecer o capital social<sup>12</sup> e cultural<sup>13</sup> dos diversos segmentos envolvidos no processo educacional: professores, alunos, pais, sociedade civil organizada, seja no plano individual ou coletivo, com vistas ao fortalecimento das territorialidades dos sujeitos. Pode-se afirmar ser essa, notadamente, ser essa a tarefa primordial da escola, por meio de um trabalho pedagógico que privilegie a vivência progressiva dos princípios democráticos.

Segundo, porque consideramos ser de importância ímpar direcionar nosso olhar para a análise da implementação do princípio da gestão democrática nos sistemas educacionais por meio de categorias como autonomia, participação, descentralização, representatividade, transparência e também o território, entre outras, porque, de acordo com Saquet (2006, p. 78), “o território é uma construção coletiva e é multidimensional, com múltiplas territorialidades interagidas [poderes, comportamentos, ações]”. Nesse sentido, a multiplicidade dimensional na análise territorial permite compreender as estruturas sociais, econômicas e políticas a partir das formas que se manifestam em determinado território.

E também porque, concordando com Albagli, (2004, p. 63), acreditamos que, por meio das instituições educacionais e particularmente, da escola, existem

[...] possíveis formas de **fortalecer** territorialidades, estimulando laços de identidade e cooperação baseados no interesse comum de proteger, valorizar e capitalizar aquilo que um dado território tem de “seu” – suas especificidades culturais,

---

<sup>9</sup> O Poder com letra maiúscula postula a soberania do estado, a forma da lei ou da unidade global de uma dominação. É o poder visível, identificável que controla a população e domina os recursos. O poder com letra minúscula, nome comum, se esconde atrás do Poder (letra maiúscula) e é mais perigoso. Torna-se perene, não é visível, é consubstancial em todas as relações. (RAFFESTIN, 1993).

<sup>11</sup> idem 9

<sup>12</sup> As diferentes formas de organização da sociedade, em forma de rede, caracterizam o que Putnam (2007) denomina capital social e para o qual se faz necessário o crescimento dos níveis de confiança, cooperação, ajuda mútua entre os atores sociais.

<sup>13</sup> Referimo-nos ao que Bourdieu (1998) denomina capital cultural objetivado [bens culturais: livros, revistas, obras de arte...] e institucionalizado [diplomas escolares].

tipicidades, natureza enquanto recurso e enquanto patrimônio ambiental, práticas produtivas e potencialidades econômicas. (Grifo no original)

Nessa mesma direção, Bordignon (2005, p.34) aponta que “somente o sentimento de pertença é capaz de gerar compromisso, envolvimento, desafio de enfrentar a aventura da construção da cidadania, da sociedade que sonhamos”. Para tanto, faz-se necessário oferecer condições para que as pessoas obtenham os conhecimentos e habilidades necessárias para o processo de construção da cidadania que se desenvolve por meio da própria experiência e autonomia dos sujeitos sócio-históricos para fazer valer seus direitos, ou seja, pela vivência dos processos democráticos no âmbito escolar.

Trata-se da valorização dos sujeitos, o respeito a sua autonomia, a discussão de conflitos, o estímulo à participação cidadã (ALBAGLI, 2004), com o objetivo de construir coletiva e participativamente uma educação voltada para o diálogo com a comunidade local e com os movimentos sociais [negros, mulheres, campo, gênero e outros], em prol de um processo educativo com qualidade social.

Referindo-se à dimensão social da educação, Paro (2007, p. 18) destaca que “a principal falha da escola parece ser sua omissão na função de educar *para a democracia*”. (Grifo do autor). Para ele, “a democracia caracteriza-se, dentre outras coisas, pela participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como ‘titulares de direito’, mas também como ‘criadores de direito’”. (p. 25).

Nessa perspectiva, Cury (2005, p. 18) ressalta que implementar a gestão democrática na atualidade implica uma abertura ao diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução de conflitos, além de expressar “(...) um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática”. Preceito anteriormente já defendido por Freire (1996, p.100). Para o autor, “o bom seria se experimentássemos o confronto realmente tenso em que autoridade de um lado e a liberdade do outro, medindo-se, se avaliassem e fossem aprendendo a ser ou a estar sendo elas mesmas, na produção de situações dialógicas”.

Uma sociedade democrática só se desenvolve e se fortalece politicamente de modo a solucionar seus problemas se contar com a ação consciente e conjunta dos sujeitos. Nesse sentido, apenas o discurso da gestão democrática, portanto, não é suficiente para a concretização de uma educação com qualidade social. Torna-se imprescindível criar

condições para que os membros da comunidade escolar possam experimentar formas autênticas de gestão democrática, com vistas à superação dos problemas e contradições sociais presentes na sociedade brasileira como pobreza, violência, corrupção, desemprego.

Ancorados em Cury (2007, p. 489) podemos afirmar:

A gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória nas instituições públicas, é a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam “cidadãos ativos” participantes da sociedade como profissionais compromissados.

E de maneira mais detalhada, nos apoiaremos na concepção de gestão democrática expressa por Araujo (2009, p. 18):

A gestão democrática da educação formal está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais; no planejamento; na tomada de decisões; na definição do uso de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações coletivas; nos momentos de avaliação da escola e da política educacional. Também a democratização do acesso e estratégias que garantam a permanência na escola, tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social dessa educação.

Entretanto, um forte entrave para que a gestão democrática da educação de fato seja efetivada encontra-se na própria redação da Constituição Federal, em seu art. 206 [...] Gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...]. Essa regulamentação, que deveria ocorrer por meio de legislação complementar, a qual esperava-se que ocorresse na publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, também não ocorreu como se desejava, relegando essa implementação aos sistemas e redes de ensino, balizando a democracia e a participação.

Araujo (2008) em pesquisa desenvolvida no Espírito Santo, objetivando mapear os municípios do Estado no que se refere à implantação do princípio da gestão democrática no ensino, tendo como produto a criação de um banco de dados com as informações municipais obtidas, durante três anos de coleta de dados, observou que nos sistemas estadual e municipal a implantação do princípio da gestão democrática ocorre de maneira distinta, de forma lenta e muitas vezes seguindo os ordenamentos partidários hegemônicos.

## 2.3 DIREITO À EDUCAÇÃO

Pensar em educação de qualidade demanda discutir e refletir acerca da sua função social, de suas consequências no desenvolvimento da sociedade e de como garantir que essa educação seja acessível para todos em suas diversidades, com o mesmo padrão de qualidade.

Para esse exercício é necessário considerar também os determinantes construídos e transformados ao longo do tempo, por meio de mudanças histórico-conceituais e histórico-sociais e econômicas, bem como as lutas por um espaço de inclusão política e social.

Não há como rememorar o histórico das políticas sociais e a participação cidadã na luta pelo direito à educação, sem trazer à tona as marcas históricas dos cidadãos que viveram subjugados às heranças do escravismo e toda forma de dominação que o capitalismo impôs, em especial na restrição da participação igualitária e da garantia dos direitos civis e políticos, onde poucos podiam ser ouvidos ou participar da vida política.

Bobbio (1992, p. 76) afirma que:

[...] a relação entre o nascimento e o crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que experiências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade.

Em face dessas contradições e da busca da efetivação desses direitos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) até o presente é uma fonte inspiradora de pactos, acordos e tratados os quais visam garantir a observância desses direitos essenciais, da dignidade humana e a liberdade a todos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, dentre os trinta artigos que a compõe, destaca o direito à educação como um dos princípios que todos os povos deveriam alcançar:

Como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (ONU, 1948 p. 4).

Reconhece ainda o direito à educação como fundamental, devendo ser promovida com o objetivo de propiciar o pleno desenvolvimento do ser humano, garantindo-lhe a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade<sup>14</sup>.

Por ser uma recomendação, esperava-se que a solidificação desses ideais se desse por meio de políticas públicas e ações que assegurassem o respeito aos direitos humanos, entre eles o direito à educação de qualidade.

Vários outros movimentos subsequentes estimulados pelas recomendações apresentadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos tornaram-se práticas nas nações. Em menor ou maior grau de efetividade, foram introduzidos por algumas nações, ao passo que em outras quase inexistente a prática desses direitos. A educação ainda é um desses direitos que caminha a passos lentos em muitos países.

Em 1966, foi elaborado, votado e aprovado pela ONU o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>15</sup>, reconhecendo a educação como essencial para o desenvolvimento pleno do ser humano e sua capacitação para a cidadania.

---

<sup>14</sup> Art. XXVI- **1.** Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. **2.** A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. **3.** Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

<sup>15</sup> Art. 13 “**1.** Os Estados-partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. **2.** Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: **a)** A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; **b)** A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; **c)** A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; **d)** Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária; **e)** Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente. **1.** Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam



Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Brasil experimenta um novo tempo no que tange às políticas sociais, por meio de uma tímida abertura política, onde emerge os conceitos de democratização e participação, ampliando o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão e implementação dessas políticas, na busca pela efetiva democratização do Estado brasileiro.

A Carta Magna é alicerçada sobre o conjunto de direitos e deveres que o cidadão possui junto ao Estado, instituindo princípios cidadãos voltados para a compreensão sobre a questão da igualdade e desigualdade social, e sobre a luta pela participação coletiva e cidadã no poder político e na riqueza social, entretanto impedindo que a democratização ocorra de forma plena.

A Constituição Federal de 88 (BRASIL, 1988) traz em seu artigo 3º os objetivos fundamentais do Brasil:

- I- Construir uma sociedade justa e solidária;
- II- Garantir o desenvolvimento nacional;
- III- Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No art. 6º, está declarado que *“são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância a assistências aos desamparados, na forma desta Constituição”* (BRASIL, 1988), reconhecendo a educação como um Direito Social. O artigo 205 afirma que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Na sequência, o artigo 206 estabelece os princípios norteadores do ensino:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

---

aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

2. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988)

Segundo Ranieri (2000), a Constituição Federal de 1988 apresentou uma inovação no que se refere ao direito à educação, revelada pelo caráter democrático e pela preocupação em prever instrumentos que garantam sua efetividade. O novo texto da constituição reconhece a educação como um direito social entre tantos outros, representando uma formalização superior às constituições anteriores, ainda que evidente a distância entre a presciência constitucional da concretude da realidade.

Duarte (2007, p. 697) destaca ainda o referido caráter social do direito fundamental à educação, salientando que esse direito tem “uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais”, carregando uma peculiaridade coletiva, particularmente “porque na educação está em jogo o Bem Comum” (MONTEIRO, 2003, p. 768).

Duarte (2004, p. 115) ainda afirma que:

O importante é perceber que a implantação de um sistema público adequado de educação interessa não apenas aos beneficiários diretos do serviço (alunos), mas à coletividade, já que a educação escolar constitui um meio de inserir as novas gerações no patrimônio cultural acumulado pela humanidade, dando-lhe continuidade.

Caggiano (2009, p. 23), corroborando com Duarte no que se refere ao caráter social da própria educação, sustenta que no momento presente:

[...] vislumbra-se o direito à educação com conteúdo multifacetado, envolvendo não apenas o direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual, mas, também o direito a uma política educacional, ou seja, a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos para alcançar os seus fins.

Reforçando o caráter coletivo e social do direito à educação, a própria Constituição em seu art. 205 afirma que ela “é direito de todos”, validando sua preferência constitucional pelo ensino público, conforme atesta Silva (2007).

Segundo Teixeira (1956, n.p), sendo:

Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a "protegidos") e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho (não se trata, com efeito, de nenhuma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo) não se conservasse servil, submetido e degradado, mas, igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos.

Em 1992, o Brasil reconhece e regulamenta por meio do Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992 o **Direito à educação fundamental (g.n.)**, entre outros estabelecidos pelo Pacto, comprometendo-se a adotar políticas para erradicação do analfabetismo, a universalização do Ensino Fundamental gratuito, mediante oferta obrigatória e gratuita<sup>16</sup> (BRASIL, 1992).

Não há possibilidade de execução de políticas educacionais sem aplicação de recursos. Por isso a Constituição Federal de 1988 obriga a União, Estados e Municípios a destinarem percentuais de impostos e transferências para a educação, sendo essa obrigatoriedade regulamentada posteriormente através da criação de um Fundo, o Fundef, subsequentemente nominado Fundeb. O próximo capítulo tratará desse tema.

---

<sup>16</sup> Art. 14 Todo Estado Parte do presente pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou territórios sob sua jurisdição a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecidos no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos.

### 3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO FUNDEB

Neste capítulo, discutir-se-á o Financiamento da Educação visando contextualizar o modelo utilizado na atualidade, que está embasado no modelo de vinculação de recursos da educação e fundos contábeis. Ao longo da história o Brasil apoiou-se em algumas formas de ordenações federativas<sup>17</sup> por meio de governos autoritários e democráticos, passando pelo exercício de cinco Constituições na busca do estabelecimento de regras para a convivência na nação.

Traçar-se-á o caminho percorrido para que sejam melhor entendidas as atuais ações de financiamento aplicadas na educação brasileira. Para isso, dividir-se-á essa apresentação em dois períodos: antes da Constituição Federal de 1988 e após a promulgação desta.

#### 3.1 DA COLONIZAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No período colonial, o financiamento da educação brasileira foi privado, sob a responsabilidade dos jesuítas, que, através da Companhia de Jesus, fundada por Inácio de Loiola, objetivava propagar a “fé católica”, atesta Luccheze (2008, p.1), tendo início a educação brasileira em 1549. Esse período foi marcado pela total omissão do Estado, representado pela Coroa, com relação ao financiamento, ao delegar a essa ordem religiosa a outorga sobre as escolas públicas.

---

<sup>17</sup> Federalismo = De acordo com compreensão de Stepan (1999 apud ARRETICHE, 2001), existem pelo menos três formas de constituição de uma federação: a primeira exemplificada pelo caso norte-americano onde Estados independentes uniram-se para formar a federação no intuito de aglutinar força (modelo *coming-together*); a segunda é o modelo caracterizado por países de composição étnica variada, que por estarem ameaçados internamente, uniram-se, no entanto perderam suas independências para o governo central (modelo *hold together*); a terceira (modelo *putting-together*) que é caracterizada pela justaposição de Estados independentes, com nacionalidades e etnias diversas, que por meio de um poder central não democrático e militar formaram uma federação, exemplificada pelo modelo pelo casos da Rússia. A formulação da federação no caso brasileiro, segundo Arretche (2001), fica aproximado do modelo *holding-together*, mas com várias ressalvas.

Segundo Souza (2005) o federalismo no Brasil acontece a partir 1889, mas é com a Constituição de 1891 que serão solidificadas suas bases e definido seu modo de atuação; após esta Constituição, o sistema federativo nunca mais será questionado, sendo reafirmado na Constituição de 1988. Neste sentido, o artigo primeiro da Constituição define que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. No período entre a Constituição de 1891 até a Constituição de 1988, a federação vai passar por momentos de democracias e ditaduras como forma de governos, períodos em que o país será mais centralizado na União e períodos nos quais poder será mais descentralizado para unidades subnacionais.

Os poucos registros de financiamento nesse período foram aplicados pela Companhia, mais preocupada em catequizar. O primeiro registro oficial de financiamento se deu com o Colégio da Bahia, em Salvador-BA, no ano de 1564.

A Companhia recebia da Coroa duas fontes de recursos: uma para a instalação e aquisição de equipamento inicial e outra para custeio, a qual se comprometeu a uma dotação mensal, que posteriormente foi se revelando insuficiente afirma Monlevade (2001). A capacidade administrativa dos jesuítas ampliou seu capital, possibilitando a criação de novas escolas em várias vilas.

Segundo Santos (2010), durante um século não houve registros de iniciativas importantes na educação brasileira, quebrando esse jejum com a criação da primeira instituição de ensino superior, a Escola de Artilharia e Arquitetura Militar do Rio de Janeiro em 1699.

Mesmo com a expulsão dos jesuítas em meados de 1759 pelo Marquês de Pombal, pouco se percebeu de mudanças na educação brasileira, no que diz respeito ao financiamento. Apenas algumas iniciativas com o recurso do tesouro: uma evidenciada em 1759, com o Alvará régio que coloca a educação sob a responsabilidade da Corte Portuguesa, sem, entretanto, avançar no item financiamento e avanço no aumento da oferta de vagas para a população e a segunda em meados de 1772, denominada Carta Régia que criou o subsídio literário, cuja fonte eram os impostos sobre vinhos e bebidas, destinado ao pagamento de mestres nomeados pelo governo (SANTOS, 2010).

Até o período de 1807, o governo não avançou com relação à educação formal no país, recebendo algum impulso apenas após a “mudança da sede do Reino de Portugal e a vinda da família Real para o Brasil-Colônia” no ano de 1816, atesta Paes (2002, p.1), cujos registros de um fundo foi criado por um grupo social para atender algumas ações educativas no Brasil, sem evidências de que essas ações eram de interesse geral ou apenas desse grupo. Durante esse período, portanto, praticamente não se observou financiamento público para a educação.

A Constituição de 1824, a primeira a ser outorgada, previa a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, porém, por não ser obrigatória, não poderia ser exigida do Estado. O artigo 179, XXXII desta Constituição diz: *A instrução primária e gratuita para os cidadãos (grifo nosso)*. (BRASIL, 1824), entretanto, não trata, pelo menos explicitamente, sobre o financiamento em nenhum artigo.

Em 1834, por meio de Ato Adicional, determina-se que a responsabilidade pela oferta e manutenção do ensino primário e secundário fique a cargo das províncias (SUCUPIRA, 1996), que deveriam promover a educação pública, criar e manter os estabelecimentos próprios e necessários ao cumprimento da lei, dando os primeiros passos em direção a uma descentralização da oferta de educação e ao federalismo educacional no País. (CURY, 2010)

A Constituição de 1891, primeira constituição federal republicana, enfatizou o ensino leigo e sua separação da Igreja, sem, entretanto, prever a obrigatoriedade e gratuidade do ensino. (RIBEIRO, 2004), relegando a educação a segundo plano. A educação vem listada em seu artigo 72, §6º: *Será leigo o ensino ministrado nos Estabelecimentos Públicos (grifo nosso)*, condicionando a participação política ao ensino, pois se torna necessária para que o cidadão tenha direito ao voto.

À União coube responsabilizar-se sobre o ensino superior, com possibilidade de atuação dos Estados. O ensino secundário era função do Estado, podendo ser mantido pela União e o ensino primário ficou sob a responsabilidade dos estados e municípios. A iniciativa privada estava autorizada a atuar em todos os níveis (CURY, 1996).

Cury (1996) afirma ainda que as discussões acerca da laicidade do ensino desviaram a atenção da gratuidade e o federalismo foi exposto de forma liberal e centrado no Estado mínimo, elitista e excludente. Assim, a instalação desse federalismo não ocorreu de forma espontânea, sendo que o sistema tributário beneficiava apenas a União (LEAL, 1975 apud ROSSINHOLI, 2010).

Discussões sobre o ensino público, sua obrigatoriedade, gratuidade, bem como oferta e financiamento ganham destaque nesse período, impulsionadas pelas mudanças na sociedade e economia brasileira, marcadas pela transição do colonialismo para o capitalismo, pela concentração de poder econômico e político, pela necessidade de um sistema tributário mais dinâmico, e pelas mudanças políticas que afetaram diretamente a área social, consolidando uma sociedade de classes (NAGLE, 1974).

Nesse cenário, a educação surge como essencial elemento de transformação social, um instrumento para redução das desigualdades sociais, levando grupos a debaterem ações com esse propósito.

As discussões sobre o papel do Estado no fornecimento da educação foi um dos temas do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, o qual apresentava a educação como uma função social e pública, que oportunizasse a todas as crianças (de 7 a 15 anos) o atendimento por sua escola, e que esta não fosse diferenciada pelo poder econômico (PAES, 2002 p. 1).

A Constituição de 1934, ao buscar reorganizar o regime democrático no País, maior justiça social e bem estar da população, é a primeira que trata do financiamento da educação, de forma que a educação não poderia mais continuar em segundo plano.

O estabelecimento da vinculação constitucional de recursos para o ensino é uma das novidades dessa Constituição. O Plano Nacional de Educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, a organização dos sistemas educacionais foram contemplados em capítulo específico sobre educação.

A educação é apresentada como “direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos” (BRASIL, 1934, art.149).

Quanto ao financiamento da educação, no artigo 156 da (CF/37), é estabelecido aplicação de, no mínimo, 10% da receita dos municípios e União e de, no mínimo, 20% dos Estados e do Distrito Federal, que deveriam ser utilizados na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos e o artigo 157 previa que União, Estados e Distrito Federal reservariam parte dos patrimônios territoriais para a formação de fundos de educação, parte para ser utilizado no auxílio a alunos necessitados com fornecimento gratuito de material escolar (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1937 representa retrocesso no que se refere ao financiamento, pois retirou do seu texto a vinculação de receitas com o Estado aparecendo apenas como colaborador. Enfatizando o Estado Nacional forte e centralizado, apresentou uma educação bastante conservadora e discriminatória, reservando à classe mais pobre o ensino profissional, preparatório para o novo país industrializado.

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1937)

Ademais, retira ainda a obrigatoriedade da escola pública e gratuita a todos os jovens, no art. 130:

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937).

Para frequentar a escola pública gratuita, portanto, era necessário comprovar situação de pobreza, ampliando a discriminação entre as classes sociais. (SANTOS, 2010)

Em 1942 cria-se o Fundo Nacional do Ensino Primário, possibilitando ajuda da União para os Estados, entretanto, a normatização do ensino primário ocorreu por meio de Decreto-Lei 8.529 de 1946, pela Reforma Capanema (OLIVEIRA, 1999), em meio à ditadura do Estado Novo.

A Constituição de 1946 dedica um capítulo à educação, revogando por completo a anterior. Sendo elaborada no período do pós-guerra e fim do período autoritário do Estado Novo, em que o clamor por justiça social democracia e liberdade estava evidente, algumas conquistas importantes marcaram o campo educacional:

O Artigo 5º, item XV, letra D declara que: *compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional*, definindo a competência pela legislação e o planejamento da educação.

No artigo 166: *A educação é um direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve-se inspirar nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.*

O artigo 168 aborda os princípios que deverão ser adotados na legislação do ensino:

- I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;
- II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;
- III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;



IV - as empresas, indústrias e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores. (BRASIL, 1946).

Percebe-se que, mesmo com os avanços, a educação gratuita ainda é uma premissa do ensino primário, e o acesso aos demais níveis dependia de comprovação da carência de recursos, contrapondo-se ao que está explícito no artigo 166.

No que tange ao financiamento, retoma-se o previsto na Constituição anterior, devendo este recurso estar vinculado ao orçamento, conforme atesta o Artigo 169: *Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Em 1961, passa a vigorar a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei 4.024/61 e, em 1962, o primeiro Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, que decidia sobre a metodologia e aplicação do Fundo Nacional. Compunha este plano algumas metas importantes para a educação brasileira, como: 1) Metas Educacionais com a constituição dos Fundos Nacionais; 2) Metas Quantitativas de matrículas nas etapas de ensino e; 3) Metas Qualitativas de ensino, incluindo diplomação de professor, jornada de seis horas diárias em atividades escolares (SANTOS, 2010 p. 37).

A Constituição de 1967, ao retirar a vinculação de receitas para o financiamento da educação, apresenta mais um retrocesso para o ensino básico. Também limita a garantia ao direito à educação gratuita e pública apenas para brasileiros na faixa de idade de sete a quatorze anos, conforme está escrito no artigo 168 (BRASIL, 1967). Ao criar o critério etário, aumentou a dificuldade dos menos favorecidos em terem acesso à educação gratuita, visto que não se considerou as situações de distorções idade/série do país. Mantém-se ainda nesta o critério social para acesso gratuito a outros níveis da educação após o fundamental.

Em 1971, surge a Lei 5.692, concedendo aos municípios a restauração de tributos e órgãos, Fundos e despesas, conforme está escrito no Artigo. 59: *“os municípios destinarão à educação e à cultura um mínimo de 20% (vinte por cento) das transferências que lhe couberem no Fundo de Participação, na forma que vier estabelecida em ato do poder executivo”* (BRASIL, 1971).

Em 1983, após várias alterações nesta Carta Constitucional, publica-se a Emenda Calmon- EC Nº 24/1983, retomando a modalidade de vinculação de recursos orçamentários para serem gastos na educação. O texto a ser inserido expõe que: "*§ 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*", o qual mostra que o governo reconhece que para manter minimamente a educação é necessária uma vinculação de recursos orçamentários para esses gastos e a obrigação do Estado em garantir esse direito, atesta Santos (2010).

A Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", representou a retomada dos ideais democráticos por meio de lutas intensas e mobilização de diversos segmentos sociais: sindicatos e confederações de trabalhadores, associações comunitárias e vários outros segmentos comprometidos com a democracia e a liberdade brasileira. A obrigatoriedade do ensino público gratuito para todos os brasileiros configurou-se no princípio social básico, pelo qual se combateria as desigualdades sociais imperantes em nossa sociedade. Avanços importantes na reconstrução da educação brasileira merecem destaque:

A educação como um direito social (art. 6º), dever do Estado e da família<sup>18</sup>.

A garantia do ensino (art. 8º), pelo Estado:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988)

---

<sup>18</sup>Constituição Federal de 1988- Capítulo III- Da Educação, da Cultura e do Desporto. Art. 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A participação da União, Estados, Distrito Federal e municípios como responsáveis pela organização, em regime de colaboração, do sistema de ensino (art. 211), consolidando a descentralização dos recursos educacionais. Cada ente federado atuará de maneira específica.

Conforme está escrito no Artigo 211, a União “*organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória*” (parágrafo 1º); sendo que os municípios atuarão de forma prioritária no ensino fundamental e educação infantil (parágrafo 2º) e os Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio, definindo formas de colaboração entre si (BRASIL, 1988).

Definida as responsabilidades de cada ente federado, outro grande desafio diz respeito ao repasse de recursos, um tema sempre presente nas pautas governamentais. A escassez de recursos sempre aparece como argumento para justificar os poucos investimentos na educação. Com a Constituição de 1988, um grande passo foi dado no sentido de garantir investimentos mínimos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, descritos no artigo 212: “*A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino*”.

Além disso, outras conquistas no campo educacional, como a educação inclusiva, o regime de colaboração e a gestão democrática foram reforçadas a partir desta Constituição. Apresentamos abaixo os artigos 206, 208, 211 e 212, que apresentam pontos importantes indicadores dessas conquistas, com suas alterações realizadas pelas Emendas Constitucionais implantadas no decorrer dos anos, moldando o fundo.

#### **Quadro 4: Organização e Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988**

**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantido, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Incluído pela EC 53/2006);

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela EC 53/2006)

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela EC 53/2006).

Parágrafo único. A lei disporá sobre a categoria de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.<sup>3</sup>

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito.<sup>2</sup>

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

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

§ A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.<sup>1</sup>

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Fonte: BRASIL. Constituição (1988). Organizado pela autora

O texto constitucional deixa evidente como a União pretendeu diminuir sua responsabilidade financeira com a Educação Básica, atuando de forma “centralizada e verticalizada no processo de definição das políticas educacionais e, principalmente no que se refere às responsabilidades e competências das esferas com relação às etapas da Educação Básica”. (CIBIEN e DUBBERSTEIN, 2019, p. 64), utilizando-se assim de artifícios indutores, de forma que as outras esferas governamentais “se viram praticamente obrigados a aceitar” (idem, p. 64).

Na EC 53/2006, observa-se uma preocupação quanto ao detalhamento de alguns mecanismos de operacionalização da implantação do fundo, diminuindo a possibilidade de endrômina do poder executivo, quanto à utilização desses recursos. Essas mudanças referem-se não apenas à aplicação dos recursos, mas também a uma afirmação da educação como direito fundamental. Uma das alterações diz respeito ao art. 206 da CF/1988, ao inserir todos os profissionais da educação, e não apenas os profissionais do magistério, a serem contemplados dentro da política de valorização profissional; a ampliação do direito aos planos de carreira.

Outra alteração importantíssima e esclarecedora trata-se da temática do piso salarial nacional. A redação dada pela EC 53/2006 introduz no art. 206 o inciso VIII, que define o piso salarial

nacional e complementa em seu parágrafo único as bases para a regulamentação, que deverão ser estabelecidas em lei federal.

Desde a criação em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental- Fundef por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentada em dezembro por meio da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, bem como a publicação neste mesmo ano da Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei nº 9394/96, vários debates e alterações na legislação possibilitaram avanços na garantia dos direitos educacionais, bem como na utilização dos recursos dos fundos para o financiamento da educação.

A criação em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental- Fundef por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentada em dezembro por meio da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, bem como a publicação neste mesmo ano da Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei nº 9394/96, organiza o fundo de financiamento dos recursos para o pagamento dos professores e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo sobre as etapas e modalidades de ensino, explicitando ainda quais recursos são destinados à manutenção da educação: receita dos impostos, do salário educação<sup>19</sup>, de incentivos fiscais, de transferências constitucionais e outras transferências.

Na mesma lei, em seu artigo 70, explica ainda o significado do MDE- manutenção e desenvolvimento de ensino: remuneração e aperfeiçoamento de pessoal, aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos, uso e manutenção de bens e serviços, concessão de bolsas de estudos, aquisição de material didático escolar, levantamentos estatísticos visando o aprimoramento e qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Em 2006, pela EC 53/2006, alteram-se vários pontos na Constituição de 1988, em especial o campo do financiamento da educação, coma a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- Fundeb, em substituição ao Fundef, regulamentado posteriormente pela Lei Nº 11.494/2007.

---

<sup>19</sup> O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados.

As alterações foram marcadas pela extensão da política de financiamento para toda a educação básica e não apenas para o ensino fundamental, como era definido no texto anterior.

De forma mais detalhada, apresentamos a seguir o Fundef e o Fundeb, fundos que amparam a distribuição de recursos para a educação, bem como a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

### 3.2 DO FUNDEF AO FUNDEB

Considerando o nosso ponto de discussão, que é a criação dos órgãos gestores dos recursos da educação, primeiro do ensino fundamental, depois de toda a educação básica, a Constituição Federal de 1988 prescreve que o ensino será ministrado nos princípios já citados nesse estudo, como “[...] educação pública sendo um direito de todos, no art. 205, [...] Gestão democrática do ensino público, na forma da lei, no art. 206, deixando claro a importância da gestão democrática para a oferta de uma educação de qualidade, reforçando a necessidade da participação social nas decisões”. (BRASIL, 1988)

Com as transformações propostas a partir da referida Constituição, as discussões sobre as políticas sociais, no Brasil, foram direcionadas para a descentralização, sobretudo no que diz respeito aos recursos, tendo em vista o alcance do país, em todas as suas dimensões territoriais e sociais, em igualdade de condições. Outro foco dado pela Constituição, conforme, já relatado, considerando a sua natureza democrática, foi a necessidade de participação da sociedade nas diversas organizações do Estado. Assegurada na Constituição, a ideia de participação, com a educação não seria diferente.

Em se tratando ainda da educação, outra situação prevista na Constituição é a da vinculação dos recursos a serem gastos. Isso indica que essa mesma Constituição, que descentralizou políticas sociais, também descentralizou recursos, com percentuais mínimos estabelecidos para os entes federados. Por conta dessa descentralização, ficou estabelecido que os municípios devem investir, no mínimo, 25% dos seus impostos na educação, sendo que 50% desses recursos devem ser aplicados no Ensino Fundamental, tendo em vista garantir o direito básico a esse nível de escolaridade, que é o acesso de todos à educação e a permanência nela, tendo em vista por fim a uma estatística que envergonha qualquer nação, que é o

analfabetismo sobretudo dos mais pobres. A história do financiamento, contada no ponto anterior, apontou esse “*apartheid educacional*”<sup>20</sup> que o Brasil sempre vivenciou.

Juntando a descentralização da gestão, através da participação da sociedade civil organizada, à vinculação dos recursos da educação, e mais, a proposição de participação da dessa sociedade nas ações do governo, esse mesmo Governo se sentiu obrigado a construir mecanismo para que esse processo acontecesse com a maior transparência possível, e, de fato, com a participação da sociedade. Para tanto, foram criados fundos de gestão para que esses recursos fossem aportados neles.

O primeiro fundo a ser criado, a partir da Constituição de 1988, foi o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, doravante, Fundef, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentada por meio da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse mesmo ano, foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei nº 9394/96, que organiza o fundo de financiamento dos recursos para o pagamento dos professores e de despesas com manutenção e com o desenvolvimento do ensino. Ela estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo sobre as etapas e modalidades de ensino e explicita quais recursos são destinados à manutenção da educação, quais sejam: receita dos impostos, do salário educação, de incentivo fiscal, de transferências constitucionais, e outras transferências.

A mesma lei, em seu artigo 70, explicita, ainda, o significado do MDE- manutenção e desenvolvimento de ensino: remuneração e aperfeiçoamento de pessoal, aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos, uso e manutenção de bens e serviços, concessão de bolsas de estudos, aquisição de material didático escolar, levantamentos estatísticos, visando ao aprimoramento e à qualidade do ensino (BRASIL, 1996). Como se pode observar, tratou-se de uma lei que regulamentou os gastos dos recursos em toda a estrutura da base organizacional da educação fundamental, ou seja, no município.

---

<sup>20</sup> Conforme o dicionário online de Português, o termo Apartheid refere-se à política de discriminação racial entre a raça branca e negra, propagada pela minoria branca, durante grande parte do século XX, na África do Sul. Também utilizado para tudo que estiver relacionado com o ato de segregar, separar. Utilizado por autores como Frigotto (2018) Jesus (2008) para designar as discrepâncias na distribuição dos recursos do Fundeb.



Definindo, então, o Fundef, tratou-se de um fundo contábil, oriundo de recursos dos impostos dos estados e dos municípios, acrescidos de parcela de recursos novos, originários da União. As receitas constitutivas desse fundo eram: 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; · Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e · Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp (BRASIL, 1996).

Criado o fundo, foi adotado o sistema de distribuição dos recursos, de forma igualitária. Isso indicou que não se levava em consideração a arrecadação dos entes da federação, nem na esfera estadual nem na municipal. Obtinha-se o custo-aluno dividindo o total de recursos financeiros do fundo de cada estado pelo total de alunos matriculados no ensino fundamental, nas redes municipais e estaduais.

Mas, apesar de o custo-aluno ser dimensionado de forma igualitária, em quantidade, a diferença na distribuição dos recursos passou a ser considerada segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimentos educacionais. O valor era multiplicado pelo número de matrículas de cada rede, determinando o volume de recursos, que retornava do Fundef para a esfera governamental, responsável pela referida rede, sendo que a União completaria os recursos financeiros dos estados cujo custo-aluno ficasse abaixo do mínimo definido nacionalmente. Para essa distribuição, deveriam existir pelo menos quatro diferenciações, quais sejam: a) de 1ª a 4ª série; b) de 5ª a 8ª série; c); estabelecimentos de ensino especial; d) escolas rurais (BRASIL, 1996).

Por meio do censo escolar, o Ministério da Educação fornecia aos entes federados os dados referentes às matrículas por segmento de todo o país. Também se responsabilizou por realizar avaliações periódicas para verificação da aplicação da Lei, objetivando corrigir os problemas detectados, conforme está descrito no artigo 2º, § 4º (BRASIL, 1996)

Estabeleceu-se um valor mínimo anual por aluno, que seria fixado pelo Presidente da República, adotando os seguintes procedimentos, conforme estabelecido no Artigo 6º:

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional

realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensalmente e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais). (BRASIL, 1996)

É oportuno destacar, também, que a própria legislação do Fundef se encarregou de definir critérios para os reajustes, estabelecendo um “padrão de qualidade ensino definido nacionalmente”, explícitos no Artigo 13. A legislação estabeleceu, ainda, alguns outros pontos, tendo em vista a garantia da qualidade da educação, quais sejam: I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; II - capacitação permanente dos profissionais de educação; III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; IV - complexidade de funcionamento; V - localização e atendimento da clientela; VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Ainda na mesma Lei, identificamos três itens que guardam referência direta ao controle social e ao objeto desta pesquisa: a) a criação de mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do que está disposto no art. 212 da CF e corroborado pela LDBEN 9424/96 pelos órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios; b) a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, num prazo de até 180 dias após a lei entrar em vigor, com composição mínima representativa, para realizarem o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, além de supervisionarem o censo escolar anual, nas mesmas instâncias já informadas, sendo esses conselhos não remunerados e, c) o acesso às informações para fins de acompanhamento, controle e fiscalização, determinando que:

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o artigo 1º ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. (art. 5º da LDBEN nº 9424/96)

Também no Plano Nacional de Educação- Lei 10.172 de 2001<sup>21</sup> amplia-se a discussão sobre a importância da vinculação dos recursos para a educação e ainda, a obrigatoriedade de que qualquer política de financiamento para esse fim deveria partir do Fundef, bem como a existência do conselho de acompanhamento e controle social, objetivando maior transparência à gestão desses recursos e sua aplicação devida.

Como o repasse desses recursos estava diretamente ligado ao número de matrículas, o que significava que, quanto mais matrículas efetivadas maior o recurso disponibilizado aos municípios, há um aumento nos processos de municipalização, passando aos municípios adesos a responsabilidade por parte do ensino fundamental, justificado pelo que era defendido por organizações multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e outros, ao priorizar a universalização das matrículas do ensino fundamental.

Ao priorizar a universalização do ensino, a qualidade do ensino e da aprendizagem foram relegados a segundo plano, recebendo diversas críticas, como a exposta por Militão (2011):

Em que pese à variedade de críticas ao FUNDEF, três tornaram-se consenso entre os estudiosos: (1) concentração de recursos no ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades de ensino que compõe a educação básica; (2) ausência de dinheiro “novo” para o sistema educacional brasileiro como um todo; e (3) ínfima- e ilegal- contribuição da União para o Fundo. (p. 128).

Ampliam-se as discussões e reivindicações com relação à gestão do fundo, a maior transparência dos gastos e maior participação da sociedade. Essa discussão iniciou-se no período do governo Fernando Henrique Cardoso. No governo Lula, retoma-se essa discussão ampliando a defesa da inclusão de todos os níveis, etapas e modalidades do ensino básico ao financiamento da educação, desde a pré-escola ao ensino médio, sem distinção.

Vencido o tempo do Fundef, para dar prosseguimento a um dos fundamentos da Constituição de 1988, que é a gestão democrática, que exige, de forma efetiva, a participação da sociedade, sobretudo no que diz respeito aos recursos, uma vez que, conforme já mencionado, foram descentralizados, fez-se necessário dar continuidade ao processo. O governo Lula, inaugurado em 2003, teria de retomar a questão do financiamento da educação, pois a Lei proposta por

---

<sup>21</sup> Sobre o Plano Nacional de Educação- consultar [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)

Fernando Henrique Cardoso era para viger por apenas 10 anos e extinguia em 2006. Assim, no Governo Lula se propuseram alterações para que fosse ampliado o universo de atendimento e alcance do fundo, estendendo o seu alcance a toda a educação básica.

Como resultado, em 2005, foi encaminhado para apreciação do Congresso o texto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual foi aprovado e instituído por meio da EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 na qual a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica. Essa implantação ocorreu de forma gradual, iniciando em 1º de janeiro de 2007 e concluída em 2009, quando estariam funcionando com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e atingido o patamar de 20% de contribuição os percentuais de receitas que o compõem.

No Fundef, o fundo era composto da parcela de 15% dos recursos arrecadados com o FPE, FPM, ICMS e IPIexp. No Fundeb essa parcela aumentou progressivamente de 16,66% em 2007 para 18,33% em 2008, atingindo o patamar de 20% em 2009, mantendo-se até o ano de 2020, quando encerra a vigência desta lei, conforme podemos observar na tabela a seguir.

**TABELA 1**

**Percentuais de Recursos de Cada Fonte Alocados no Fundeb**

<b>RECEITA/ANO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010/2020</b>
<b>FPE</b>	<b>16,66%</b>	<b>18,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>FPM</b>	<b>16,66%</b>	<b>18,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>ICMS</b>	<b>16,66%</b>	<b>18,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>IPIE/exp</b>	<b>16,66%</b>	<b>18,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>Desoneração das Exportações</b>	<b>16,66%</b>	<b>18,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>ITCMD (*)</b>	<b>6,66%</b>	<b>13,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>

<b>IPVA (*)</b>	<b>6,66%</b>	<b>13,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>ITR (*)</b>	<b>6,66%</b>	<b>13,33%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>
<b>Complementação da União (**)</b>	<b>R\$ 2 bilhões</b>	<b>R\$ 3 bilhões</b>	<b>R\$ 4,5 bilhões</b>	<b>10% da contribuição de estados e Municípios</b>

Fonte: Site BRASIL. Ministério da Educação. FNDE, 2007.

Observa-se que os percentuais de repasse para o financiamento da educação básica sofreram alterações durante os anos de vigência, ocorrendo ampliação gradual no percentual de contribuição pelos entes federados, das fontes que compõem esse fundo. Os valores a serem complementados pela União aos Estados e Municípios estão mais claramente especificados: a partir de 2010 chegando a 10% do total arrecadado para o Fundo.

O art. 3º da Lei nº 11.494 de 2007, enumera as seguintes fontes de recursos do Fundeb:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do *caput* do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do *caput* do art. 155 combinado com o inciso IV do *caput* do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do *caput* do art. 155 combinado com o inciso III do *caput* do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do *caput* do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do *caput* do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do *caput* do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea *a* do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea *b* do inciso I do *caput* do art. 159 da

Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989;e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do *caput* deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. (BRASIL, 2007)

No que se refere à distribuição dos recursos, o Fundeb mantém o critério que considera as matrículas e o custo/aluno/ano, agora para a Educação Básica, tomando como referência o fator um (1) atribuído ao Ensino Fundamental e a variação entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) para as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino, estabelecidos pelo art. 10, parágrafos 1 e 2 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

A Lei 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, ordena que no mínimo 60% (sessenta por cento) dos recursos sejam gastos para o pagamento e remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública conforme destacado na lei:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se:

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

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

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

O valor restante, que poderá atingir até 40% do restante do Fundo devem ser direcionados para as despesas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do ensino (MDE) realizada na educação básica, na forma prevista no art. 70 da Lei 9394/96 (LDBEN), observando-se os critérios por ente governamental: (1) Estados: no âmbito dos ensinos fundamental e médio; (2) Distrito Federal: no âmbito da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio; e (3) Municípios: no âmbito da educação infantil e ensino fundamental, conforme descrito no Manual do Fundeb (BRASIL, 2009).

A mesma Lei ainda descreve como deverá ser realizado o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do Fundo em todos os âmbitos governamentais, por meio dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, respeitando-se a paridade entre representantes do executivo e representantes da educação básica pública. No âmbito municipal, corpus da nossa pesquisa, a Lei determina que o Conselho de Acompanhamento e Controle social deve ser constituído por um mínimo de 9 (nove) membros, conforme descrito:

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a [Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990](#), indicados por seus pares. (BRASIL, 2009).

Mesmo avançando no que se refere à política de financiamento da educação, o Fundeb ainda apresenta algumas fragilidades que precisam ser solucionadas para que seja garantida uma política mais equitativa na distribuição dos recursos. Segundo Pinto (2007),

[...] muito embora o FUNDEB represente um avanço ante o FUNDEF, ao resgatar o conceito de educação básica e ao fortalecer o controle social, ele não enfrentou os principais problemas da nossa política de fundos: 1) a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões

de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração (p. 894).

O Fundeb vigorou até dezembro de 2020 e amplas discussões foram realizadas sobre o novo Fundeb. No bojo das propostas, encontram-se as apresentadas à Câmara dos Deputados por meio das PEC 15-A/2015 e PEC 065/2019, que versa sobre a manutenção do Fundeb como um instrumento permanente de financiamento da educação básica e a revogação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em face da diversidade de entendimento entre os dois textos, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação propôs uma trilha de convergência entre as PECs ressaltando alguns pontos considerados imprescindíveis à garantia do acesso à educação com qualidade e equidade.

Para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação Nacional o Fundeb deve

[...] ser permanente, capaz de expandir matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica e garantir um padrão mínimo de qualidade (mesmo não tendo sido citado na PECs), [...] garantir a valorização dos profissionais da educação, [...] ser um indutor efetivo do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, um mecanismo equalizador das desigualdades educacionais e de ampliação progressiva da complementação da União, para alcançar o mínimo de 40% da soma de todos os fundos estaduais (CAMPANHA, 2019 p. 5-6).

Também defendeu a implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial- CAQi, como “estruturalmente relevante para corrigir a principal iniquidade na educação brasileira: a desigualdade entre escolas”. O CAQi pode ser definido como “o custo potencial de um aluno da educação básica durante o período de um ano, recebendo um ensino de qualidade” (JESUS, 2012 p. 220). “[...] Congruente com a legislação nacional, incluir o CAQi como referência do Fundeb vai evitar essa distorção por meio de condições equitativas de oferta do ensino”, em cumprimento ao primeiro princípio da educação nacional: “igualdade de condições de acesso e permanência na escola”, expresso no Art. 206, inciso I da CF (CAMPANHA, 2019 p. 6).

Segundo Cara (2014)

Utilizar o CAQi para fortalecer o Fundeb, exigindo maior participação da União no financiamento da educação básica, não é caminho definitivo para consagrar o direito à educação no Brasil, nem para resolver toda a regulamentação do SNE. Mas pode ser uma importante referência e um importante pragmático primeiro passo no enfrentamento das desigualdades federativas brasileiras, melhorando em curto prazo a qualidade da oferta das mais de 40 milhões de matrículas públicas de educação básica que hoje existem no país. (p. 87).



Cara (2016) destacou que o CAQi foi aprovado em todas as conferências (CONAE 2010 e 2014), que após intensa luta dos movimentos sociais, foi incluído no texto do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014).

Já na Conferência Nacional de educação (CONAE 2014)<sup>22</sup> e no Plano Nacional de Educação (PNE 2015)<sup>23</sup> outro conceito foi reafirmado: o Custo Aluno-Qualidade- CAQ. Enquanto o CAQi revela em valores quanto o Brasil precisa investir por aluno durante o ano, para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino, o CAQ se apresenta como um avanço em relação ao padrão mínimo ao considerar o custo por aluno e a capacidade econômica do país, na perspectiva da aproximação do padrão de qualidade de países desenvolvidos, afirmam Cara e Hernandez-Piloto (2016).

Segundo Carreira e Pinto (2007 p. 26) as bases da matriz do CAQ trabalham com três recortes: (1) a equidade (econômica, gênero, raça/etnia, necessidades especiais, etc.); (2) os insumos (condições de estrutura e funcionamento, valorização profissional, gestão democrática, acesso e permanência); e (3) as etapas e modalidades de ensino- infantil, fundamental, médio, indígenas, quilombola, especial, à distância, observando-se as dimensões estética, ambiental e de relacionamento humano.

Os avanços observados com o Fundeb garantiram investimentos na educação, mesmo que ainda insuficientes para a garantia do acesso à educação de qualidade.

Segundo Pinto (2007 apud SAVERGNINI e DOUBBERSTEIN, 2019, p. 66):

[...] a alternância do Fundef para Fundeb não trouxe satisfatórios mecanismos de equidade na Educação nacional entre as diversas regiões que compõem o Brasil, até porque a verba, antes repartida somente nas séries do Ensino Fundamental, necessitou de adaptações para uma distribuição maior, tendo em vista que atenderia a toda a Educação Básica. Dessa maneira, o universo para a captação aumentou, mas não foi tão marcante, enquanto o sistema distributivo, em todas as suas instâncias, trouxe uma grande diferença no momento em que os investimentos são recebidos.

---

<sup>22</sup> A Conferência Nacional de Educação (CONAE) é um espaço criado pelo poder público para que todos possam participar das políticas de desenvolvimento da Educação Nacional. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/> Acesso em 15 de fevereiro 2020

<sup>23</sup> Maiores informações sobre o Plano Nacional de Educação- Lei nº 13.005/2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm) Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

Entre lutas e disputas acirradas no campo da política e da mobilização social, em especial pelo momento que vivemos em que a democracia e a garantia de direitos estão sendo balizadas por um governo antidemocrático e neofacista, uma vitória da sociedade pode ser contemplada no encerrar do ano de 2020: a aprovação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O Novo Fundeb foi instituído pela EC nº 108, de 27 de agosto de 2020 e regulamentada pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021, o Fundeb passa a ter caráter permanente, com a primeira revisão prevista para o ano 2026, e posteriormente, a cada dez anos. A sistemática de implementação do Novo Fundeb ocorrerá de forma gradual, completando em 2026, ano da primeira revisão.

Importante ressaltar que a aprovação do Fundeb permanente resultou de uma luta travada desde 2015 com as discussões em torno da PEC65/2019 e PEC 15/2015, por movimentos sociais, entre eles as universidades, os sindicatos e algumas organizações, defensores da educação pública, com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Mesmo entendendo que o combate das desigualdades educacionais ainda está muito distante de ser completamente efetivada, a aprovação do Novo Fundeb:

[...] representa uma vitória para a educação pública brasileira, uma vez que, sem ele, grande parte dos municípios não teria como garantir a educação a partir de 2021, além de que, tornar o Fundeb permanente, proporcionou conquistas relevantes no sentido de combater com mais efetividade a desigualdade educacional que se encontra arraigada no Brasil e que termina por comprometer o futuro de gerações de brasileiros e brasileiras, minando suas perspectivas e possibilidades de vida.(ABRANCHES, COUTINHO e AZEVEDO, 2020, p. 368).

Dentre as conquistas do Novo Fundeb, Abranches, Coutinho e Azevedo (2020, p. 368) elencam as principais mudanças com relação ao Fundeb anterior:

- Aumento dos atuais 10% para 23% na participação orçamentária da União com o fundo, ação a ser concretizada gradualmente: em 2021, 12%; 2022, 15%; 2023, 17%; 2024, 19%; 2025, 21%; e em 2026, 23%.
- Manutenção dos valores alocados pelo governo federal distribuídos para os entes federativos que não alcancem o valor anual mínimo aplicado por estudante na educação.
- Manutenção do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), constante no Plano Nacional de Educação 2014, como parâmetro para o padrão mínimo de qualidade do ensino (depende da regulamentação da Lei complementar).
- Manutenção na Constituição da garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida e os termos “a qualidade e a equidade” como metas a serem perseguidas pelos sistemas de ensino, atuando em regime de colaboração.

### 3.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O tópico a seguir tem como objetivo apresentar de forma sucinta a evolução da distribuição dos recursos do Fundeb no Estado do Espírito Santo e nos municípios, objetos desta pesquisa.

Entretanto, consideramos pertinente revisitar algumas informações pertinentes ao financiamento da educação, nesse estudo limitado ao Fundeb, em especial no que se refere à operacionalização dessa política.

A distribuição dos recursos do Fundeb para os Estados e Municípios tem como base o número de alunos matriculados na educação básica pública, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, levando-se em consideração os dados do último censo escolar; estados recebendo com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental e médio e os municípios com base no número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental. Esse cálculo ainda leva em consideração os recursos provenientes da contribuição dos governos estadual e municipais do estado e os fatores de ponderação.

Para a distribuição desses fundos, cada matrícula conta com peso diferente, levando-se em consideração a exigência de financiamento para cada nível e os fatores de ponderação estabelecidos pela Lei nº 11.497/2007, para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica.

É importante observar os valores de ponderação porque eles compõem o conjunto dos insumos para definição do montante a ser repassado para o fundo de cada ente federativo. Durante a vigência do Fundef os valores de ponderação pouco se alteraram: no ano de 2000 estabeleceram-se fatores de ponderação para as matrículas do Ensino Fundamental e de Educação Especial (PERGHER, 2007) e em 2005, por meio do Decreto nº 5.374/2005 modificou-se as nomenclaturas, acrescentando a diferenciação para as escolas rurais.

A partir do Fundeb, outros itens foram observados na determinação desses fatores, ocorrendo entre 2007 e 2020 a inserção de mais fatores de ponderação de acordo com as etapas, modalidades e seguimentos da educação básica, de acordo com a Lei 11.494 de 20 de junho de 2007, determinantes para a definição do valor/aluno/ano. Segundo a Lei,

O cálculo do valor anual por aluno, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, é obtido pela razão entre o total de recursos de cada fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis (BRASIL, 2007a).

Do início da vigência do Fundeb, estavam definidos 15 fatores de ponderação, sendo o menor fator 0,70 e o maior 1,30. A partir de 2008, por meio da Portaria normativa nº 41, de 27 de dezembro de 2007, mais fatores foram incluídos, modificando os fatores de ponderação na Educação Infantil: o item I- creche foi particularizada em: pública em tempo integral, pública em tempo parcial, conveniada em tempo integral e conveniada em tempo parcial; e o item II- pré-escola em tempo integral e parcial, tornando evidente uma etapa que durante toda a vigência do Fundef, ficou totalmente desfavorecida.

Nas tabelas 2A e 2B apresentamos a evolução do fator de ponderação, no período de 2007 a 2020, período de vigência do Fundeb, tendo os sete primeiros anos apresentados na tabela 2A e os sete últimos anos na tabela 2B.

**TABELA 2A**

**Fatores de ponderação para distribuição dos recursos do Fundeb- Período 2007 a 2013**

<b>Etapas e modalidades e segmentos</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
I. Creche pública de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
II. Creche conveniada de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
III. Creche pública de tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30
IV. Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10
V. Pré-escola parcial	-	0,9	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
VI. Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30
VII. Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
VIII. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15
IX. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
X. Anos finais – ensino fundamental campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20
XI. Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30
XII. Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XIII. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30

XIV. Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XV. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XVI. Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XVII. Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XVIII. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,8
XIX. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20

Fonte: Organizado pela autora, baseado nas publicações do FNDE/ MEC, período de 2007 a 2020.

**TABELA 2B**

**Fatores de ponderação para distribuição dos recursos do Fundeb- Período 2014 a 2020**

<b>Etapas e modalidades e segmentos</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
I. Creche pública de tempo parcial	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,15	1,15
II. Creche conveniada de tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
III. Creche pública de tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
IV. Creche conveniada de tempo integral	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
V. Pré-escola parcial	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05	1,05
VI. Pré-escola integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
VII. Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
VIII. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
IX. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
X. Anos finais – ensino fundamental campo	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XI. Ensino fundamental integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XII. Ensino médio urbano	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25

XIII. Ensino médio no campo	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XIV. Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XV. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XVI. Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XVII. Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XVIII. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
XIX. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: Organizado pela autora, baseado nas publicações do FNDE/ MEC, período de 2007 a 2020.

Se observarmos os valores de ponderação definidos durante a vigência do Fundeb, perceberemos que desde a implantação houve algumas mudanças nesses valores.

Para o ano de 2009<sup>24</sup>, as mudanças ocorreram nos itens: II- pré-escola em tempo integral passa de 1,15 para 1,20, IV- pré-escola em tempo parcial aumentou de 0,90 para 1,00; XVI- educação de jovens e adultos com avaliação no processo de 0,70 passa a ter como fator 0,80; e XVII- educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo aumenta de 0,70 para 1,00, valorizando a educação de jovens e adultos, que também foi completamente relegada ao esquecimento durante o Fundef.

Em 2010<sup>25</sup> o aumento ocorre nos itens: I-creche em tempo integral conveniada com aumento de 0,30; II- pré-escola em tempo integral o aumento foi de 0,05; VI- anos iniciais do ensino fundamental do campo aumentam 0,10 e VII- anos finais do ensino fundamental do campo cujo acréscimo é de 0,05. Essa publicação reacendeu uma discussão antiga sobre a questão da responsabilidade dos municípios na oferta da etapa considerada mais cara da educação, sem o devido aporte da União, sendo incoerente em um período onde se priorizou a ampliação de

<sup>24</sup> Portaria de nº 932, de 30 de julho de 2008- aprovou a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício CE 2009.

<sup>25</sup> Portaria nº 777, de 10 de agosto de 2009-aprovou a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010

vagas na educação infantil pública, aumentar o valor do fator de ponderação de creches conveniadas, designadas conforme Susin (2006, p. 160) “não estatais”.

Em 2011<sup>26</sup>, os aumentos abarcaram os itens: III- creche pública em tempo integral- 0,10, II- pré-escola em tempo integral- 0,05 e XVII- educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo em 0,20. Destacamos aqui o aumento no fator creche em tempo integral pública, que ultrapassou o fator de creche conveniada em tempo integral, bem como a EJA, cujo valor atingiu um aumento de 42%.

Para 2012<sup>27</sup>, mais um aumento no item III- creche pública em tempo integral- 0,10 no item XIII- ensino médio no campo, de 0,05.

Em 2013, o aumento se deu no item XI- ensino fundamental em tempo integral, cujo valor passou de 1,25 para 1,30, não havendo mudanças até o fim da vigência do Fundeb em 2020.

Destacamos ainda que durante toda a vigência do Fundeb não houve diminuição nos valores desses fatores. As adequações nos fatores, principalmente nas etapas e modalidades possibilitou uma divisão mais equitativa dos recursos entre as etapas e modalidades, entretanto não significou crescimento de recursos, visto que as fontes continuam as mesmas.

Outro item a ser observado para a determinação do valor/aluno/ano, bem como o quantitativo a ser disponibilizado para os estados e municípios são os recursos provenientes da contribuição dos governos estadual e municipais. Agregados aos fatores de ponderação e ao número de matrícula obtém-se o valor a ser disponibilizado para os Estados e os municípios. Convém lembrar que essa distribuição não é equânime, justamente pelas diferenças no quantitativo de matrículas, etapas e modalidades, prioridades, bem como montante dos valores recolhidos.

Com a consolidação do processo de municipalização de etapas da educação, iniciado em 2004, a definição das competências estaduais e municipais e com a introdução de mais um ano no Ensino Fundamental, houve uma queda no número de matrículas na rede estadual e

---

<sup>26</sup> Portaria nº 873, de 1º de julho de 2010, entrou em vigor a Resolução aprovada pela Comissão Intergovernamental, designando as ponderações para o exercício no ano de 2011

<sup>27</sup> Portaria nº 1.322, de 21 de setembro de 2011, que aprovou a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012

um aumento no total de matrículas na rede municipal. A maior responsabilidade do financiamento da educação acabou ficando entre Estados e municípios, sendo que ao Estado coube o atendimento no Ensino Fundamental e Médio e aos municípios a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, conforme etapa e modalidade. Os Estados e municípios arcam com 80% dessa responsabilidade e a União apenas 20%, gerando sérias distorções.

Para Pinto (2013), é necessária uma mudança nessa dinâmica, devendo a União imprimir maiores investimentos. Mesmo investindo uma parcela considerável do PIB na educação, ainda é insuficiente para diminuir as desigualdades regionais.

Segundo Amaral (2012, p.70):

O Brasil possui uma tríplice vinculação de seus recursos públicos para a educação: impostos, salário-educação e percentual do PIB. Entretanto, pelas dimensões brasileiras, pelas desigualdades e heterogeneidades regionais, o País possui sérios problemas em seu sistema de educação básica para atingir uma qualidade comparável a outros países.

A política de complementação de recursos aos Estados que apresentarem valores inferiores ao mínimo estabelecido anualmente não atende a todas as realidades, uma vez que esse cálculo é observado pela média do estado, não sendo observadas as particularidades municipais. Isso resulta em Estados com municípios ricos recebendo complementação da União, enquanto Estados com municípios pobres não o recebem.

Durante o levantamento bibliográfico encontramos algumas pesquisas desenvolvidas com recortes específicos quanto ao financiamento da educação em municípios e estados, entre eles alguns do Estado do Espírito Santo, apresentando aspectos que contribuirão para a nossa pesquisa.

Na pesquisa de mestrado intitulada “As implicações da dinâmica do financiamento da educação para as desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno no Estado do Espírito Santo”, desenvolvida por Flávia Costa Lima Doubberstein (2015), a autora procurou responder se os 78 municípios do estado possuíam capacidade institucional para ofertar a etapa obrigatória de escolarização. Tomando como recorte para análise os anos de 2009 a 2013, concluiu que, mesmo havendo discrepância entre si, demonstraram capacidade financeira de garantir a oferta educacional para a faixa etária obrigatória.



O Estado do Espírito Santo manteve uma média de 27,80% de investimentos na educação. Esse percentual é justificado pela obrigatoriedade de aplicar no mínimo 25% da receita na educação.

A tabela 3 mostra o número de matrículas no Estado do Espírito Santo nos períodos de 2009 a 2020 e os valores totais do Fundeb recebidos. Percebe-se que o número de matrículas no Estado nesses anos oscilou tendendo à queda, inflando os municípios, já exposto neste estudo.

**Tabela 3**  
**Matrículas e valores repassados durante o período de vigência do Fundeb (2007/2020)-**  
**Espírito Santo**

Ano	Matrículas (valor total) <sup>1</sup>	Recurso disponibilizado (R\$) <sup>2</sup>
2007	599.350	R\$ 1.242.674.865,88
2008	690.950	R\$ 2.072.662.785,18
2009	798.491	R\$ 1.793.945.589,02
2010	800.223	R\$ 1.792.495.862,70
2011	784.030	R\$ 2.012.311.962,13
2012	786.590	R\$ 2.365.876.816,61
2013	786.703	R\$ 2.674.701.985,56
2014	787.724	R\$ 2.325.313.376,87
2015	873.386	R\$ 2.496.202.341,9
2016	872.381	R\$ 2.820.721.992,15
2017	786.092	R\$ 2.716.863.398,11
2018	885.274	R\$ 2.717.274.518,71
2019	757.705	R\$ 3.116.698.198,76
2020	758.426	R\$ 3.250.124.875,97

Fonte: Organizado pela autora baseado em: <sup>1</sup>Sinopse/Sedu; <sup>2</sup>FNDE.

Alguns fatores associados podem justificar essa queda continuada na matrícula do estado: as constantes dinâmicas demográficas; a reorganização do ensino, como a municipalização de algumas etapas e modalidades de ensino, inflando a rede municipal; a redução da defasagem idade/série com a aplicação de programa de reclassificação para os alunos da rede; a inserção de mais 1 ano de duração para o ciclo escolar, transferindo alunos da educação infantil para o ensino fundamental. Essas dinâmicas geraram uma inversão na participação dos estados e municípios na totalidade das matrículas, estes últimos respondendo por mais de 50% das matrículas na educação infantil e no ensino fundamental.

Reforçando o já exposto, o fato de diminuir a responsabilidade de um ente federado sobrecarregando um que possui menor aporte em receita impacta diretamente nas políticas de distribuição e aplicação desses recursos, considerando as disparidades nas receitas líquidas municipais gerando um desequilíbrio estrutural conforme atesta Pinto (2013).

Na tabela 4, os dados referem-se ao município de Marechal Floriano, pertencente à microrregião Sudoeste Serrana, que ainda não possui um sistema de ensino autônomo, estando submetido à legislação estadual. Os gastos com a educação municipal têm-se mantido em uma média de 27% (TCE, 2019).

**Tabela 4**  
**Matrículas e valores repassados durante o período de vigência do Fundeb (2007/2020)-**  
**Marechal Floriano**

Ano	Matrículas (valor total) <sup>1</sup>	Recurso disponibilizado <sup>2</sup>
2007	2.363	R\$ 3.569.702,80
2008	2.433	R\$ 6.323.266,16
2009	2.429	R\$ 5.472.957,55
2010	2.490	R\$ 5.664.409,89
2011	2.690	R\$ 6.388.100,02
2012	2.688	R\$ 8.038.968,08
2013	2.701	R\$ 9.132.952,69

2014	2.697	R\$ 7.911.731,01
2015	2.734	R\$ 8.624.781,99
2016	2.783	R\$ 9.996.783,55
2017	2.834	R\$ 9.880.596,81
2018	2.716	R\$ 10.284.671,99
2019	2.481	R\$ 11.322.655,91
2020	2.493	R\$ 10.742.137,02

Fonte: Organizado pela autora baseado em: <sup>1</sup> Sinopse/Sedu; <sup>2</sup> FNDE.

Na tabela 5, os dados referem-se ao município de Vila Velha, pertencente à microrregião Metropolitana, já com seu sistema de ensino autônomo. Apresentando valores totalmente diversos dos apresentados pelo município de Marechal Floriano, justificados pelo número de matrículas, têm-se mantido em uma média de 25,95% entre os gastos com a educação (TCE, 2019).

**Tabela 5**  
**Matrículas e valores repassados durante o período de vigência do Fundeb (2007/2020)- Vila Velha**

Ano	Matrículas (valor total) <sup>1</sup>	Recurso disponibilizado (R\$) <sup>2</sup>
2007	46.466	R\$ 78.893.700,86
2008	44.258	R\$ 113.686.465,28
2009	44.544	R\$ 98.398.704,50
2010	45.580	R\$ 97.410.963,11
2011	46.626	R\$ 114.722.249,69
2012	47.761	R\$ 139.578.237,51

2013	48.335	R\$ 160.383.539,91
2014	48.879	R\$ 140.240.434,48
2015	49.182	R\$ 154.190.027,85
2016	49.529	R\$ 181.849.762,46
2017	50.828	R\$ 174.907.781,40
2018	51.661	R\$ 182.692.327,06
2019	51.819	R\$ 207.577.238,91
2020	52.540	R\$ 220.871.126,20

Fonte: Organizado pela autora baseado em: <sup>1</sup> Sinopse/Sedu; <sup>2</sup> FNDE.

Comparando as três tabelas, observamos que, embora os valores repassados para o Estado e os municípios, apresentem variações, justificados como já dito pelo número de matrículas e pelos fatores de ponderação, os municípios apresentados apresentam grande discrepância nos quantitativos, refletindo assim no valor/aluno/ano. Enquanto no município de Marechal Floriano, no ano de 2019 os custos com aluno ficaram em R\$ 6.554,74, no município de Vila Velha esse valor foi de R\$ 5.551,44. A média estadual foi de R\$ 6.504,95, sendo as três muito acima da média nacional que ficou em R\$ 3.235,52. Entretanto, dadas às disparidades regionais e sociais, esse fato não significa atendimento integral, demandando da gestão pública maior atenção para garantir o atendimento integral a todos os alunos de sua rede.

Em pesquisa realizada por Savergnini e Doubberstein (2019), intitulada “Finanças municipais e os limites da atual política de fundos para o Espírito Santo”, cujo objetivo foi analisar a distribuição dos gastos com educação nas redes municipais de ensino do Espírito Santo nos anos de 2016 e 2017, por meio de uma correlação entre a receita corrente per capita e o gasto por aluno em cada município, constatando a variação dos gastos com educação entre os municípios capixabas, denotando disparidades na oferta educacional.

Disparidades educacionais tendem a aumentar, considerando a situação financeira dos municípios afetados pela Covid 19. Segundo Savergnini e Silva (2020, p. 3)

[...] mesmo com a Lei Complementar nº 173/2020 (LC, 2020), que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao corona vírus, que buscou promover

socorro financeiro aos estados e municípios, delimitou uma parte dos recursos para ações de saúde e assistência social, mas não definiu uma parte exclusiva dos recursos para ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A não definição de valores para a educação, deixando essa decisão a cargo da gestão municipal, vulnerabiliza o financiamento e conseqüentemente o atendimento com qualidade na educação, que fica à mercê das “disputas e interesses políticos no âmbito municipal” (idem p. 3).

Para além das políticas educacionais que precisam ser implantadas com vistas à garantia de uma educação de qualidade e quanto à gestão qualitativa e efetiva dos recursos do Fundo, é importante ressaltar a necessidade da fiscalização desses recursos, realizada pelos conselhos definidos em lei, os quais merecem um olhar mais singular, como o que se espera desta pesquisa, destacando a composição e a efetividade da atuação de seus membros na garantia do direito à educação.

## **4 OS CONSELHOS E A POSSIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Neste capítulo, abordamos sobre o conselho, com o recorte para o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, enquanto possibilidade de participação social nas decisões políticas e educacionais.

Escrever sobre a participação social no contexto das políticas públicas neste tempo revoltoso em que vive o Brasil é desafiador, visto que a educação brasileira vem sofrendo avanços e retrocessos, criando obstáculos para a garantia da educação de qualidade.

Uma das possibilidades para essa garantia é a atuação efetiva dos órgãos fiscalizadores das ações educacionais e dos investimentos na educação, já que as instituições públicas responsáveis pelo controle interno e externo da gestão dos recursos públicos muitas vezes não conseguem realizar essa ação, dificultando o combate à corrupção e utilização errada dos recursos.

Entendendo que a sociedade está mais próxima dos locais de execução das políticas educacionais, principalmente nos municípios, torna-se necessário o controle social mais efetivo e presente. Nesse sentido, a criação do conselho de acompanhamento e controle social torna-se imprescindível para que o financiamento da educação ocorra de forma efetiva, garantido uma educação de qualidade.

Objetivamos, neste capítulo, analisar o percurso histórico que levaram à constituição dos Conselhos, a gênese do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e o mesmo nos municípios pesquisados. Para isso, consideramos pertinente conceituar o termo controle social para melhor entendimento da importância da efetividade do mesmo na garantia de uma educação de qualidade.

### **4.1 CONTROLE SOCIAL**

A sociologia clássica define o controle social como o “conjunto de meios de intervenção, quer positivos ou negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam...”. (GARELLI, 1983 p. 285), na qual a sociedade exerce o controle sobre seus membros individualmente e sobre si

mesma, podendo ser exercido por meio de associações, agremiações, bem como sobre a administração pública.

Segundo Lobo (1990, p. 8) o controle social é “prerrogativa fundamental para o exercício da democracia no país, na medida em que, através dele, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público”, ou seja, a atuação da sociedade não se restringe apenas ao simples ato de votar em eleições periódicas; ao contrário, a população participa durante todo o processo da gestão pública, desde o planejamento até a avaliação, com o compromisso de se responsabilizar pelo acompanhamento das ações dos gestores dos programas.

O conceito atual de controle social está associado à responsividade e a responsabilização do governo para com a sociedade por meio de políticas públicas e à sociedade o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, de fiscalizar o cumprimento das deliberações, além de sancionar esses gastos, podendo esse controle ser efetivado de forma direta ou por meio de representação, como os conselhos, contribuindo assim para a democracia.

#### 4.2 O SURGIMENTO DOS CONSELHOS

A existência dos Conselhos é tão antiga, confundindo-se com a história da democracia e da política, estendendo-se pela histórica até a contemporaneidade. Podemos elencar alguns desses momentos: cidadãos reunindo-se nas praças da Grécia Antiga com o objetivo de deliberarem sobre assuntos da Cidade-estado encontrados em livros históricos; conselhos de anciões.

Segundo Teixeira (2004 apud FARIA, 2005), no Brasil, a origem dos conselhos está vinculada à luta e organização dos movimentos sociais, desenvolvidos principalmente na década de 1970. Esta procedência está associada à ideia dos conselhos populares. Outra origem importante dos conselhos são as comissões de fábrica, que representaram uma alternativa oficial no final da mesma década. Todo movimento desta época influenciou na Constituição de 1988, que assim decreta: “Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”. Assim, a Constituição brasileira tornou possíveis as formas de participação mais direta.

Para Gohn (2000), os conselhos proporcionam à população o acesso aos espaços de decisões políticas, e a vigilância sobre a gestão pública, resultando em maior cobrança de transparência do executivo na execução das ações e prestações de contas dos recursos utilizados.

Entretanto, a existência e disseminação desses conselhos pelos estados e municípios não significa sucesso qualitativo nesse espaço participativo. Pesquisas revelam inconsistências na atuação e representatividade democrática bem como sua eficiência nos debates, decisões e exigência do cumprimento dessas políticas.

Segundo Teixeira (2000) para falar da eficácia dos conselhos é preciso falar primeiro em efetividade, sob três particularidades:

a) a paridade, não apenas numérica, normativa e legal, mas que possibilite condições de acesso a informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos para a atuação. b) a representatividade democrática na escolha dos conselheiros e que também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização e, c) a ênfase na publicização do conselho, suas ações e a discussão pública da sua pauta. (p. 93).

Santos (2000) completa afirmando que há a necessidade de conselhos que se configurem mais como espaço de participação e não representação, para não correr o risco de se assemelhar à frágil representação parlamentar decorrente de processo eleitoral. Essa fragilidade é percebida pela literatura que, segundo Gomes (2003) evidencia-se na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e participação e nas condições políticas para a efetivação das ações dos conselhos em seu dia a dia, mostrando que esses conselhos não ficam imunes aos limites do controle social.

Ao realizarmos uma revisão na literatura, encontramos algumas publicações que corroboram com o exposto acerca da efetividade das ações do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Coutinho (2015) em uma pesquisa cujo título “Os conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e a Gestão Municipal da Educação: um estudo em municípios nordestinos” investigou se a gestão educacional de municípios nordestinos possui autonomia sobre a gestão dos recursos do Fundeb para o atendimento das demandas locais e qual o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social como parte do grupo de responsáveis pela participação social nesta política.



Silva (2015) analisou o funcionamento estrutural dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb dos estados do Amazonas, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás; como são tomadas as decisões neste espaço além de identificar os fatores que determinam sua efetividade institucional.

Gonçalves (2015) pesquisou sobre o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no município de Sinop- Mato Grosso, no modelo de estudo de caso, iniciado em 2013, que objetivou analisar a participação e o desempenho dos conselheiros, os avanços e desafios encontrados por esses sujeitos na função.

Santos Filho (2012) investigou os limites e as possibilidades relativas à efetivação do controle social por meio do Cacs/Fundeb no município de Capitão Poço- Pará, cuja categoria de análise versava sobre a composição e atuação do Conselho, concentração de decisões e gestão patrimonialista, tendo como resultados um conselho desarticulado, não representando um espaço de interação entre sociedade e Estado, além de uma gestão explicitamente patrimonialista, que reflete diretamente na autonomia do conselho.

Os estudos de Braga (2011) objetivaram analisar a atuação dos conselheiros na sua finalidade precípua de fiscalização dos recursos públicos da educação básica pública no período de 2007/2009, no estado do Ceará, tendo com resultados fragilidade na capacitação dos conselheiros para atuarem na prática e as práticas neopatrimonialistas do poder público, que afetam a atuação desses.

Nesta mesma vertente, Santos (2007) desenvolve pesquisa com a mesma temática no município de São Paulo e, reafirmando o já evidenciado acima, os resultados são similares, acrescido de entraves da gestão municipal para o funcionamento efetivo do conselho.

Uman (2008) discute as atividades dos conselheiros dos Cacs/Fundeb, do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 1998 a 2007, tendo como resultados os já elencados em outras pesquisas, como a atuação insipiente dos conselheiros.

Campello (2003 p. 2) fazendo referência a Pessoa (1999) afirma que a cultura do controle social enfrenta dificuldades em sua implantação, entre elas:

A falta de preparo educacional da população em geral; a inexistência de mecanismos que favoreçam a transparência da execução dos atos administrativos; a falta de acesso a dados e informações na esfera pública, particularmente quanto aos dados orçamentários e financeiros; a legislação complexa, dúbia e no mais das vezes

hermética em termos de linguagem; baixa participação dos cidadãos em instituições de classes como sindicatos, cooperativas, associações, clubes, partidos e outras organizações civis; dificuldades de acesso do cidadão ao poder público, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário; baixo nível de proteção dado ao cidadão que denuncia irregularidades; baixa confiabilidade do cidadão nos agentes do estado e nos agentes políticos; alto grau de impunidade; existência de mecanismos de controle pouco eficazes e poucos efetivos. (PESSOA, 1999 apud. CAMPELLO, 2003 p. 2)

Entretanto, apesar de todas as evidências de fragilidades encontradas na atuação dos conselhos, por meio das pesquisas citadas, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb são instrumentos importantes para a fiscalização dos recursos dos fundos e para a aproximação da sociedade às decisões políticas por meio do controle social.

#### **4.2.1 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social- CACS/Fundeb**

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb- Cacs/Fundeb foi instituído pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, cuja função principal é acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas federal, estadual e municipal, além de estabelecer critérios mínimos para a composição de cada um (BRASIL, 2007).

Segundo a Lei 11.494/2007, os Cacs/Fundeb possuem a seguinte composição:

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

- I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:
  - a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
  - b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
  - c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
  - d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
  - e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
  - f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
  - g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
  - h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
  - i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;
- II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
- c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas *b* e *d* ;

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2<sup>o</sup> Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a [Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990](#), indicados por seus pares. (BRASIL, 2007)

No que tange às funções dos conselheiros, no caput do artigo 24 da Lei 11.494/2007 encontra-se a principal: exercer o “acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos”. Entretanto, amplia suas atribuições ao dar-lhes a incumbência de “supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas esferas governamentais de atuação” (§9º), assim como “acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar-PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos”, recebendo e analisando suas prestações de contas, formulando pareceres conclusivos e encaminhando-os ao FNDE (§13) (BRASIL, 2007).

Apresentamos no quadro abaixo um breviário das atividades que os conselheiros devem desempenhar no exercício de suas funções, conforme estabelecido nos artigos 24, 25 e 27 da Lei 11.494/2007.

### Quadro 5

#### Principais atribuições/atividades dos Conselheiros do CACS/Fundeb

<b>Atribuições dos Conselheiros do CACS/Fundeb, conforme Lei 11.494/2007.</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb no município.</li><li>✓ Supervisão do Censo Escolar Anual na Rede Municipal de Ensino.</li><li>✓ Acompanhamento e fiscalização dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar- PNATE, incluindo visitas às unidades escolares para fiscalizar o transporte escolar.</li><li>✓ Supervisão da elaboração da Proposta Orçamentária Anual (PLOA) do município.</li><li>✓ Acompanhamento e fiscalização dos recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.</li><li>✓ Análise de documentos sobre licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e/ou serviços realizados com o recurso do Fundeb, bem como visitas nas unidades escolares para acompanhamento e fiscalização das obras/serviços/bens adquiridos com os recursos do Fundeb.</li><li>✓ Análise e fiscalização da folha de pagamento da prefeitura paga com os recursos do Fundeb.</li><li>✓ Solicitação de documentos que dizem respeito ao recurso do Fundeb para acompanhamento, fiscalização e emissão de parecer.</li><li>✓ Apresentação de manifestação formal sobre os documentos analisados aos órgãos de controle interno e externo.</li><li>✓ Convocar o/a Secretário/a Municipal de Educação ou outro representante do poder público para esclarecimentos sobre o uso dos recursos do Fundeb.</li><li>✓ Elaboração e apresentação de parecer sobre a prestação de contas ao Poder Executivo Municipal, ou ainda ao Ministério Público quando solicitado.</li></ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2020) a partir da Lei 11.494/2007.

O mandato dos conselheiros e conselheiras são de no máximo 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período, conforme estabelecido no art. 24, §11 da Lei 11.494/2007. Como não está explícito na Lei se a proibição está restrita apenas a mandatos consecutivos, essa lacuna permite que membros retornem após afastamento por igual período. O mesmo não está claro com relação à representação por categorias, permitindo que conselheiros fiquem por mais de dois mandatos consecutivos, em segmentos diferentes.

Essa lacuna permite duas situações controversas: a rotatividade e a perpetuação dos conselheiros, levantando uma discussão sobre o caráter democrático do Cacs/Fundeb e a

efetiva atuação desses conselheiros. Uma maior rotatividade contribui para a participação de um maior número de pessoas, não significando, todavia, efetiva atuação. A permanência de conselheiros por vários mandatos pode contribuir com a melhor capacidade técnica para o desempenho de suas funções. Entretanto, corremos o risco de esbarrar em algumas questões como domínio técnico e político, bem como a discussão sobre a formação para capacitação dos seus membros.

Rodriguez (2001, p 54) afirma que “[...] a manipulação das representações nos Conselhos, a maquiagem das informações apresentadas, o autoritarismo na relação entre os representantes do poder público e a comunidade são traços constantes da situação dos Conselhos em muitos municípios”.

Segundo Faria (2006, p.13) “o clientelismo político, a falta de capacitação de gestores locais e conselheiros e inclusive a má interpretação dos direitos e deveres institucionais previstos em lei são algumas das dificuldades observadas no funcionamento dos conselhos de educação”. A autora ainda completa que a composição de um conselho constitui uma temática polêmica e dubitável, tanto no que se refere à “qualificação ou capacitação do conselheiro, como pelo equilíbrio entre a participação do poder executivo e da sociedade”, resultando, em muitas realidades, numa “justificativa para a exclusão de representantes de alunos, pais, servidores do sistema educacional e representantes de demais grupos da sociedade civil” (idem, p.80).

Importante ressaltar que a Lei 11.494/2007 trouxe uma inovação objetivando preservar a atuação do Conselho. Ela estabelece alguns impedimentos para quem fizer parte da sua composição. Encontraremos no art. 24, §5º os impedimentos para participação no Conselho.

Estão impedidos de compor o Conselho, segundo o art. 24 §5º:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3<sup>o</sup>(terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3<sup>o</sup>(terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos. (BRASIL, 2007).

Outra inovação em relação ao Fundeb, diz respeito à possibilidade do município poder integrar o Cacs/Fundeb ao Conselho Municipal de Educação, como uma câmara específica para o acompanhamento e controle social dos recursos, com competência deliberativa e terminativa, conforme o art. 37, §1º da Lei 11.494/2007, ressaltando que a câmara específica deve atender aos mesmos critérios utilizados para a criação do Conselho do Fundeb, em especial no que tange aos processos de escolhas de representantes para composição e impedimentos para participação.

Aparentemente, a inserção dessa possibilidade tornaria a Câmara mais autônoma na tomada de decisões e deliberações, uma vez que estaria inserida em um Conselho com competência deliberativa. Porém, poucos são os estudos que comprovam esse fato, indicando a necessidade de estudos aprofundados sobre a temática: se há convergências ou divergências na atuação dos conselheiros; se essa atuação se concretiza em efetivo controle social das políticas educacionais no município.

Freire et al (2017), em pesquisa realizada em uma Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de um município no Mato Grosso apontam a existência de fragilidades como: participação dos conselheiros nas reuniões e conseqüentemente nas decisões, falta de capacitação ou mesmo de assessoria para analisar as complexas prestações de contas do Fundeb, falta de acesso à informação, desconhecimento de temáticas como orçamento, despesas e outras específicas do financiamento, limitando a atuação dos conselheiros e a “própria autonomia política em discordar ou aprovar ações do Poder Público” (idem, p.36).

A validade jurídica do Cacs/Fundeb é garantida através de sua criação por meio de legislação específica, que pode ser decreto ou lei, editada no âmbito da ação governamental, observando-se os impedimentos dispostos no §5º do art. 24 da Lei n. 11.494/2007 quanto à nomeação dos conselheiros.

Visando facilitar a elaboração da lei de criação do Conselho do Fundeb e do regimento interno para o funcionamento deste em seu Âmbito governamental, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE disponibiliza modelos que podem servir de referencial, possibilitando adaptações às peculiaridades locais, principalmente no que se refere à constituição.

Os Cacs/Fundeb devem ser cadastrados eletronicamente no site do FNDE, visando resguardar suas prerrogativas legais, devendo ser atualizados a cada mudança de membro ou eleição de nova composição. Todos os dados referentes ao Conselho ficam disponíveis para acesso e conhecimento público.

A escolha e indicação dos membros do Conselho devem ser realizadas pelos segmentos que representam, sendo essa indicação comunicada ao prefeito que, por ato oficial, os designará ao exercício da função. Quanto à eleição do Presidente do Conselho, a lei prevê que este deve ser eleito pelos próprios conselheiros em reunião do colegiado, sendo necessário observar os critérios dispostos na Lei n. 11.494/2007, art. 24, §6º, que determina estar impedido de exercer essa função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo (*representante da Secretaria Municipal da Educação ou da Prefeitura- grifo nosso*), uma vez que essa situação pode atrapalhar o desenvolvimento dos trabalhos, uma vez que o Conselho existe para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do Fundo, realizada pelo poder Executivo local.

Não podemos deixar de referenciar dois importantes pontos para a atuação dos conselheiros: a infraestrutura e a formação. A lei determina que os conselhos não dispõem de infraestrutura própria, sendo de responsabilidade do ente governamental garantir as condições físicas e materiais adequadas para que o conselho exerça sua função, inclusive no que se refere aos dados cadastrais de criação e composição junto ao MEC, bem como a alimentação do sistema, descritos no art. 24, §10 (BRASIL, 2007).

Ainda no mesmo caput do artigo 24, § 7, determina que os conselhos atuem com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo, levantando segundo Braga (2015) uma questão contraditória com relação à autonomia, visto que mesmo não estando subordinado ao poder executivo, o conselho do Fundeb depende dele para a realização de suas atividades, desde a liberação de espaço físico ao uso de computadores e materiais de expediente, bem como a realização de visitas, podendo interferir na atuação do conselho dependendo do tipo de relação estabelecida entre o poder executivo e a capacidade técnica/política dos conselheiros.

No que se refere ao apoio técnico e a formação dos conselheiros, o artigo 30 da Lei nº 11.494/2007 determina que o Ministério da Educação atue:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos. (BRASIL, 2007).

Como ação prática o MEC disponibiliza, através do site do FNDE, publicações como o “Manual do Fundeb” e “Orientações para os Conselheiros do Cacs/Fundeb”, e cursos promovidos pelo Programa Formação pela Escola. Entretanto, percebe-se que não parecem ser suficientes para atingir todos os conselheiros, em especial os que não estão diretamente ligados ao poder público. Segundo Davies (2015, p. 139) os conselheiros que representam o poder executivo em tese estão mais tecnicamente preparados, além de terem vantagem em poder atuar como conselheiros no seu horário de trabalho, sendo imprescindível que os outros conselheiros, que o autor denomina “representantes sociais”, recebam uma formação que garanta o aprendizado para sua efetiva atuação, para que não fiquem rendidos à apreciação realizada pelos representantes do poder executivo.

A aprovação do Novo Fundeb pela EC 108/2020 e sua regulamentação pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, trouxe alterações também na estrutura, composição e atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social e sua responsabilidade no que se refere à fiscalização e controle dos gastos públicos com a educação.

Pela nova legislação do Fundeb, o Cacs/Fundeb compõe o rol dos agentes atuantes no controle e fiscalização em relação à totalidade da aplicação dos recursos do Fundeb conforme disposto no seu art. 30, inciso IV [...] *pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos*.

No que se refere à composição do Cacs/Fundeb, no município poderão ainda compor o Conselho, quando houver:

I - 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);

II - 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#), indicado por seus pares;

III - 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;

IV - 1 (um) representante das escolas indígenas;

V - 1 (um) representante das escolas do campo;

VI - 1 (um) representante das escolas quilombolas.

Entre essas alterações estão listadas na Cartilha do Novo Fundeb (BRASIL, 2021):



- o dever de apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;
- dar ampla transparência ao documento em sítio da internet;
- requisições enviadas ao respectivo poder executivo, deverão ser respondidas, concedendo imediatamente as solicitações, em até 20 dias.

No que se refere aos impedimentos para participação no Cacs, está vedada a participação no Cacs de titulares dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Ministro de Estado, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito e de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

[...]

IV - pais de alunos ou representantes da sociedade civil que:

- a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
- b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos. (BRASIL, 2020, p. 51).

Quanto ao mandato dos membros no Conselho, está estabelecido um período de 4 anos, e não 2 anos, como anteriormente. O mandato iniciar-se-á em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo<sup>28</sup>, sendo vedada a recondução para o próximo mandato.

**Figura 1**

Representação gráfica do mandato dos membros do CACS

		<i>Mandato membro do CACS</i>					
		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>		
1	2	3	4	1	2	3	4

Mandato chefe do Poder Executivo
 
 Mandato chefe do Poder Executivo

Fonte: Cartilha do Novo Fundeb, 2021

<sup>28</sup> A nova configuração do mandato dos conselheiros permitirá acompanhar os dois últimos anos do mandato da gestão municipal e os dois primeiros da gestão subsequente.

Essa disposição permite que o Conselho participe do acompanhamento e controle ao final do mandato de uma gestão e o início de outro.

Vale reiterar que as alterações não significam, necessariamente, maior efetividade dos conselheiros no controle social do Fundeb, uma vez que as fragilidades encontradas em pesquisas anteriores dizem respeito à escolha dos conselheiros, à falta de conhecimento técnico no que se refere aos documentos contábeis, ao tipo de relacionamento desenvolvido com a gestão municipal, à falta de formação para os conselheiros e ainda à fragilidade na responsividade do conselheiro quanto à sua atuação e seu lugar nesse espaço de participação.

Não queremos nesse ínterim separar conselheiro e seu segmento, pois entendemos que uma vez membro do Cacs/Fundeb, não deveria haver separação ou mesmo privilégios específicos ou segmentos, e sim a participação ativa, “dotados de potencial de transformação política” (GOHN, 2006, p.7).

Entretanto, segundo Lima (2009 apud COSTA et al, 2018, p. 61), a realidade distancia-se do discurso, caminhando na contramão da participação social e do fortalecimento democrático. Segundo o autor, “o acompanhamento, a fiscalização e o controle social dos conselhos estão comprometidos em municípios brasileiros, quer por conta da sua composição, quer por conta da inabilidade técnica de conselheiros, ou ainda por infraestrutura inadequada”. Assinala ainda “questões como assimetria de poder entre conselheiros, valorização do saber técnico, denúncia de situações impeditivas para consolidação democrática, falta de acesso às informações e conselho apenas homologando o que foi decidido pelo poder executivo” (idem, p. 61), onde se comprova a existência do conselho do ponto de vista legal, todavia sem configurar-se em um espaço de práticas democráticas.

Campello (2003, p. 2) fazendo referência a Pessoa (1999) destaca também fatores que corroboram para a fragilidade na atuação dentro do Conselho:

A falta de preparo educacional da população em geral; a inexistência de mecanismos que favoreçam a transparência da execução dos atos administrativos; a falta de acesso a dados e informações na esfera pública, particularmente quanto aos dados orçamentários e financeiros; a legislação complexa, dúbia e no mais das vezes hermética em termos de linguagem; baixa participação dos cidadãos em instituições de classes como sindicatos, cooperativas, associações, clubes, partidos e outras organizações civis; dificuldade de acesso do cidadão ao poder público, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário; baixo nível de proteção dado ao cidadão que denuncia irregularidades; baixa confiabilidade do cidadão nos agentes do estado e nos agentes políticos; alto grau de impunidade; existência de mecanismos de controle pouco eficazes e pouco efetivos (PESSOA, 1999, apud. CAMPELLO 2003, p. 2).

Nota-se, em face de todas as fragilidades identificadas, um desinteresse do Estado em promover de fato um controle social efetivo, a carência de mecanismos institucionalizados que possibilitem que esse controle ocorra de fato, e que promovam a formação de uma cultura de controle social das políticas públicas e processos governamentais.

Procuramos, com esta revisão de literatura, resgatar alguns conceitos que nos permitissem entender a prática do controle social para uma gestão democrática efetiva, como garantia do direito à educação, por meio da atuação dos conselhos gestores, bem como apresentar algumas ideias a favor da prática do Controle Social, na perspectiva da “*horizontalidade social*” (EVANS, 1996 apud SILVA, 2016, p. 70).

Torna-se evidente que a falta de participação social compromete o processo de controle social nas políticas públicas sociais, bem como fragiliza as práticas democráticas de gestão. Ousamos dizer que torna-se necessário uma política de formação que contemple conselheiros e gestores nessa perspectiva, de forma a tornar a instância pública um espaço permanente de aprendizagem social, em que esses sujeitos aprendam participando na gestão das políticas públicas sociais.

No capítulo a seguir, relatamos e discutimos os caminhos percorridos na busca dos resultados que corporificam esta pesquisa.

## **5 AS REALIDADES PESQUISADAS: VILA VELHA E MARECHAL FLORIANO**

Conforme já indicado, a pesquisa contou com quatro instrumentos de coleta cujos dados oferecem elementos à nossa análise. Neste capítulo são apresentados por eixo de investigação:

1) A educação municipal em números: garantia do direito à educação; 2) A normatização e funcionamento do Conselho nos municípios pesquisados; 3) Perfil e atuação dos Conselheiros. Cada um dos eixos indicados reúne as informações obtidas no processo da pesquisa e contém, também, indicações e problematizações acerca de cada caso específico e das relações possíveis entre as realidades pesquisadas.

### **5.1 A EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS**

O município de Vila Velha compõe a microrregião metropolitana, da qual fazem parte mais seis municípios. Em 2003, por meio da Lei nº 4.100 de 22 de outubro, institui seu sistema municipal de ensino, com autonomia para implementar a política educacional no município.

Segundo o último censo demográfico de 2010, a população de Vila Velha constava de 414.586 pessoas, com uma estimativa de 501.325 para o ano de 2020, predominantemente urbana. A taxa média de escolarização de 6 a 14 anos de idade atingiu o patamar de 96,8%, ocupando o 5º lugar na microrregião.

Para atender à demanda educacional, o município foi dividido em 5 regiões nas quais estão localizadas 66 unidades escolares para atendimento ao ensino fundamental e 38 unidades de ensino para atendimento à educação infantil.

O município registrou um aumento médio de 3,5% no total de matrículas efetivadas nos anos de 2016 e 2017, diminuindo esse percentual de diferença nos anos de 2018 e 2019. Não houve ainda identificação desse percentual para o ano de 2020, considerando que o ano ainda está em curso.

Compondo a microrregião Sudoeste Serrana, Marechal Floriano é um dos 7 municípios que integram essa microrregião. Contava em 2010 pelo censo demográfico com 14.262 pessoas, atingindo o total de 16.127 em 2015. A maior parte da população do município reside na zona rural. A taxa média de escolarização de 6 a 14 anos atingiu 98,5%, ocupando o 7º lugar na microrregião, estando ainda submetido à legislação estadual.

O índice de matrículas no município de Marechal Floriano também apresentou uma elevação entre os períodos de 2014 a 2017, reduzindo nos anos de 2017 e 2019. Entretanto, no que diz respeito à taxa média de escolarização, ele é superior ao município de Vila Velha (tabela 4 e 5).

## 5.2 NORMATIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

Para que o controle social ocorra com efetividade na fiscalização dos recursos utilizados na educação básica, é necessário que cada Município, Estado ou o Distrito Federal legitime sua existência. Para isso é necessário que o conselho seja criado por meio de legislação específica do respectivo ente federado. Neste eixo apresentaremos os mecanismos normativos que amparam o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos municípios pesquisados.

### 5.2.1 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb- Cacs/Fundeb de Vila Velha

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- Cacs/Fundeb do município de Vila Velha- ES, foi instituído pela Lei nº 4.554 de 30 de agosto de 2007. Este Conselho está vinculado à Secretaria Municipal de Educação e seu funcionamento ocorre em um prédio destinado às reuniões dos Conselhos Municipais, incluindo o CACS/Fundeb, localizada à Rua 23 de maio, nº 83 Prainha- Vila Velha- ES.

O referido conselho é composto pelos seguintes membros:

- I- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes;
- II- 01 (um) representante dos professores da Educação Básica Pública; (Redação dada pela Lei Municipal nº 5.548/2014)
- III- 01 (um) representante dos diretores da Rede Municipal de Ensino, a ser eleito entre seus pares;
- IV- 02 (dois) representantes dos pais de alunos da rede Municipal de Ensino, a serem eleitos pelos pais participantes de conselho de escola;

- V- 02 (dois) representantes dos estudantes da Rede Municipal de Ensino, a serem eleitos pelos representantes dos grêmios estudantis em efetivo funcionamento;
- VI- 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação;
- VII- 01 (um) representante do Conselho Tutelar;
- VIII- 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; (inciso incluído pela Lei nº 4.651/2008)
- IX- 01 (um) representante do Poder Executivo Municipal. (Inciso incluído pela Lei nº 4.737/2008) (VILA VELHA, 2007).

O mandato dos membros do conselho é de 02 (dois) anos, permitida uma única recondução para o mandato subsequente por apenas uma vez. A indicação de novos conselheiros deverá ocorrer em até 20 dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, para a nomeação dos atuais.

A legislação municipal do conselho segue a normatização da Lei nº 11.494/2007, no que se refere ao impedimento para composição do Conselho e para assumir a função de Presidente do Conselho.

Segundo a Lei municipal do Cacs/Fundeb, em seu art. 8º no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a instalação do Conselho do Fundeb, deverá ser aprovado o Regimento Interno que viabilize seu funcionamento, o qual foi aprovado pelos membros do conselho para o mandato 2020/2021.

Como a composição do Cacs/Fundeb, conforme estabelecido pela Lei nº 11.494/2007 que regulamenta o Fundeb em seu art.24, §11, deve ser renovada a cada 2 anos, já ao início dessa pesquisa, se encerrou o mandato dos membros conselheiros do município, sendo necessário recompor essa equipe, os quais foram nomeadas pelo Decreto nº 40/2020.

Para garantir a composição paritária determinada pela mesma lei em seu art. 24, § 1º, inciso IV, o Cacs/Fundeb de Vila Velha tem neste conselho: representantes de pais de alunos, da secretaria municipal de educação, do poder executivo, de diretores da rede escolar pública, do Conselho Municipal de Educação, de alunos, Conselho Tutelar, de professores da rede e de servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas municipais.

Ao verificar o decreto de nomeação dos conselheiros, se verificou que a presidência mais uma vez foi ocupada por um representante dos diretores da rede pública municipal de ensino. Importante ressaltar que, mesmo representando o coletivo de diretores da rede, este cargo é

nominado como cargo de confiança da gestão, ainda que obtido por eleição, podendo balizar as decisões em favor do poder executivo, afirma Moura (2010).

Com a aprovação do Novo Fundeb, por meio da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, também ocorreram alterações na composição e mandato dos conselhos. Dessa forma ficou estabelecido que até 31 de março de 2021, os Cacs/Fundeb deveriam passar por nova eleição, a qual foi realizada pelo município de Vila Velha. Para o mandato 2021/2024, alguns membros do mandato anterior foram reconduzidos, entre eles o representante dos diretores, que permaneceu na função de presidente do Conselho.

O Regimento Interno do Conselho do município só foi construído no ano de 2020, entretanto ainda não publicado pelo poder executivo. Considerando o que rege o Manual do Fundeb (BRASIL, 2009) para o devido funcionamento, assim que empossados, os conselheiros deverão eleger o presidente e elaborar o regimento interno, de forma que as reuniões ocorram seguindo os critérios de funcionamento estabelecidos. Isso significa que o Conselho vem funcionando desde sua implantação sem o Regimento Interno.

A inexistência do Regimento Interno não denota descumprimento de lei ou ainda invalidação das decisões do conselho, por não está inserido na legislação, constando apenas como uma recomendação no Manual do Fundeb (Brasil, 2009). Entretanto, abordamos esse item, considerando que o Regimento é de extrema importância para o conselho, uma vez que organiza o trabalho dos conselheiros, a forma como irão atuar e também para dirimir dúvidas.

### **5.2.2 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb- Cacs/Fundeb de Marechal Floriano**

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- Cacs/Fundeb do município de Marechal Floriano- ES, foi instituído pela Lei nº 681 de 30 de março de 2007 e sofreu alterações na composição do conselho em seu art. 2º pela Lei nº 925 de 16 de junho de 2009.

Art. 2º.....

I – 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação;

II – 01 (um) representante dos professores da educação básica pública;

- III – 01 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
  - IV -01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
  - V- 02 (dois) representantes dos pais de alunos das escolas públicas;
  - VI – 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
  - VII – 01 (um) representante do Conselho Tutelar do Município.
- Parágrafo único. Integrará ainda o Conselho criado pelo art. 1º, caput desta lei, 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação, quando houver (MARECHAL FLORIANO, 2009).

No que se refere ao mandato, forma de escolha, indicação e função dos conselheiros, a legislação municipal segue a normatização da lei nacional nº 11.494/2007.

A nomeação dos conselheiros para o biênio 2019-2021 foi normatizada pelo Decreto Normativo nº 271/2019.

Segundo os membros participantes da pesquisa, o Regimento interno do conselho ainda está em construção. Entretanto, conforme já informado nesta pesquisa, assim que os membros do Conselho tomarem posse deverão escolher seu presidente e elaborar seu regimento interno, de forma a orientar os trabalhos dos conselheiros, orientação esta constante no Manual do Fundeb (BRASIL, 2009). Como ocorre com o município de Vila Velha, o município de Marechal Floriano vem funcionando desde sua implantação sem o Regimento Interno.

Como já dito anteriormente, a inexistência do Regimento Interno não denota descumprimento de lei ou ainda invalidação das decisões do conselho, entretanto sua importância está no fato de organizar o trabalho dos conselheiros, a forma como irão atuar e também para dirimir dúvidas.

### 5.3 PERFIL E ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Em uma pesquisa, todos os condicionantes temporais, sociais, políticos interferem diretamente na obtenção de dados, análise e produção de resultados. Esse mestrado teve como característica um período nunca antes vivenciado no país. A chegada da pandemia do Corona vírus/Covid 19, o isolamento social e de certa forma o medo tomaram conta do mundo, chegando até o nosso Estado e Municípios. Vivenciamos desde o mês de março de 2020 perdas irreparáveis nas famílias, entre os grupos de amigos e trabalhos, mudanças na forma de



gestão dos municípios motivada pela pandemia, experiências de perdas, de reorganização da rotina diária, de mudança nos relacionamentos pessoais e profissionais e não nos sobrou outra opção a não ser nos adequar a essa nova rotina.

Apenas o telefone e as redes sociais nos aproximaram do lócus de pesquisa, na pessoa do presidente do Conselho dos dois municípios.

Como estratégia para que o conselho atuasse, o município de Vila Velha optou por realizar suas reuniões online por meio de web reuniões, conseguindo realizar 16 webs reuniões com quórum, das quais três tivemos a oportunidade de participar.

Já o município de Marechal Floriano, no de 2020 realizou apenas uma reunião, em novembro, para análise das prestações de contas referentes ao ano de 2019. Em diálogos por telefone com o presidente do Cacs/Fundeb do município, foi sugerida uma reunião do conselho com a pesquisadora, onde participaram apenas 4 conselheiros no mês de março de 2021. Até o mês de maio deste ano de 2021, o conselho ainda não havia se reunido para análise das prestações de contas do ano de 2020.

Escolhemos como instrumento para a obtenção do perfil e atuação dos conselheiros a entrevista individual estruturada, com aplicação de questionário, a análise documental e a observação. Entretanto, em face deste momento pandêmico pelo qual estamos sujeitos, foi necessário readequar nossa metodologia, aplicando o questionário de forma online, sem nenhum contato ou aproximação física do conselheiro, resguardando as orientações de segurança e ainda considerando-se o que determina a Resolução 510 de 07 de abril de 2016, no que tange às normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais.

Esse foi o primeiro desafio enfrentado na execução da pesquisa. Mesmo com a facilidade do acesso às redes sociais, percebe-se que algo se tornou barreira para que os conselheiros pudessem responder o questionário. Do envio do mesmo a todos os conselheiros do Cacs/Fundeb dos dois municípios pesquisados, sendo um total de 44 conselheiros, até a data corte da extração das respostas realizada no dia 16 de março de 2021, apenas 13 conselheiros haviam respondido o questionário, sendo 8 de Vila Velha e 5 de Marechal Floriano, entre titulares e suplentes. Insta informar que o convite para participação na pesquisa foi direcionada a todos os membros conselheiros, titulares ou suplentes, uma vez que estes, em caso de ausência do titular, tem poder de fala e voto na reunião, consideramos pertinente permitir que todos pudessem participar se assim aceitassem.

Para a análise do perfil dos conselheiros agregamos os resultados em quatro eixos: perfil e representação; formação; infraestrutura e funcionamento do conselho e atuação do e no conselho.

### **5.3.1 Perfil e Representação**

Para analisar as práticas participativas dos conselheiros no Cacs/Fundeb dos municípios pesquisados, entendemos como imprescindível conhecer os sujeitos e sua trajetória, de forma a nos possibilitar compreender sua participação nos contextos sociais e políticos e seu entendimento sobre a atuação como conselheiro.

A identificação dos sujeitos e dos contextos em que estão inseridos permite compreender como eles se reconhecem dentro do espaço social que o rodeiam; suas percepções, e compreensões e crenças. O conjunto dos sujeitos considerados nesta pesquisa compõe a relação de integrantes nomeados pelos decretos específicos dos municípios, a saber: no município de Vila Velha por meio do Decreto nº 040/2020 e no município de Marechal Floriano, o Decreto Normativo nº 271/2019. As informações cadastrais dos conselheiros são repassadas ao FNDE que alimenta o sistema de cadastros de conselhos, conforme estabelecido no §10 do art. 24 da Lei 11.494/2007.

Os conselheiros que se dispuseram a participar dessa pesquisa representam os seguintes segmentos no Cacs/Fundeb: do município de Marechal Floriano obtivemos resposta de 1 representante do segmento professores, 2 representantes do segmento diretores das escolas públicas, 1 representante do segmento governo/secretaria e 1 representante do segmento alunos, totalizando 5 membros. Do município de Vila Velha obtivemos respostas de 2 representantes do segmento governo/secretaria, 1 representante do segmento diretores das escolas públicas, 2 representantes do segmento servidores das escolas públicas municipais, 1 representante do segmento professores, 1 representante do segmento pais de alunos e 1 representante do segmento Conselho Municipal de Educação, sendo esse último profissional da Secretaria Municipal de Educação do município, totalizando 8 membros. Do total de 13 participantes da pesquisa, 38% participam do Cacs/Fundeb de Marechal Floriano e 68% do Cacs/Fundeb de Vila Velha.

Para a análise optamos por apresentar os dados dos municípios pesquisados em um único gráfico ou tabela, alinhados facilitando a visualização dos dados e comparações. Considerando que o número de participantes dos municípios apresenta-se diferente, os valores ou percentuais apresentados referem-se aos quantitativos de sujeitos pesquisados.

Não obtivemos participação nos questionários dos seguintes representantes: no município de Vila Velha representantes de alunos, do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Tutelar; do município de Marechal Floriano, representantes de pais, do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Tutelar. Esses segmentos compõe o grupo de segmentos representantes da sociedade, a não participação acaba fragilizando a pesquisa, por não conseguirmos contemplar nas falas todos os segmentos representados no Conselho dos dois municípios, uma vez que teremos uma visão de conselho por representações em sua maioria, ligadas ao poder executivo, que “*podem ou não*” (grifo nosso), pender para uma postura de defesa dos interesses do poder executivo, não nos permitindo realizar uma análise dessa efetividade na perspectiva desses sujeitos (no caso os representantes da sociedade).

Retomando a assertiva de Teixeira (2000, p. 93), para falarmos de eficácia dos conselhos se faz prima falar da efetividade: “[...] paridade, representatividade [...]”. Ao falarmos da paridade e representatividade, não abordamos apenas o número de participantes, mas a garantia dessa representatividade, à participação efetiva, ou seja, se fazer presente. Esse desafio de garantir a participação dos conselheiros tem sido de vários conselhos, resultados de outras pesquisas, entre elas a realizada por Freire et al (2007) e Braga (2015).

Também Gohn (2007, p. 26) reitera o conceito de participação efetiva ou de fato como “termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política”. No tocante aos representantes destacados acima, Melo (2003) evoca a necessidade do empoderamento desses grupos e Peixoto (2015) reforça a emergência de uma responsividade de fato, que garanta representatividade e participação efetiva da sociedade civil nas ações do Conselho.

Dos conselheiros respondentes, o gênero feminino se destaca, sendo a expressiva maioria (85%), evidenciando a inserção da mulher nos espaços de participação política e social, “contribuindo para a construção de uma identidade social e política”, afirma Lima (2010, p. 36). Entretanto, mesmo tendo maior representação feminina nos dois conselhos pesquisados, no que se refere à participação na presidência a preponderância ainda é do gênero masculino:

da criação do Cacs/Fundeb, ocorreram 8 mandatos, incluindo o atual, que vigorará entre 2021/2024. Desses períodos, no município de Vila Velha foram 6 mandatos presididos por representantes do gênero masculino e no município de Marechal Floriano foram 5 mandatos.

Importante evocarmos as mudanças nos papéis desempenhados na família, entre eles o legado histórico masculinizado, onde o homem era reconhecido como o chefe da família, ou o provedor, e a mulher a chefe da casa, que deveria ficar no seio do lar, cuidando dos afazeres e zelando pela moradia, assumindo a função de dona de casa e mãe (SARTI, 2007).

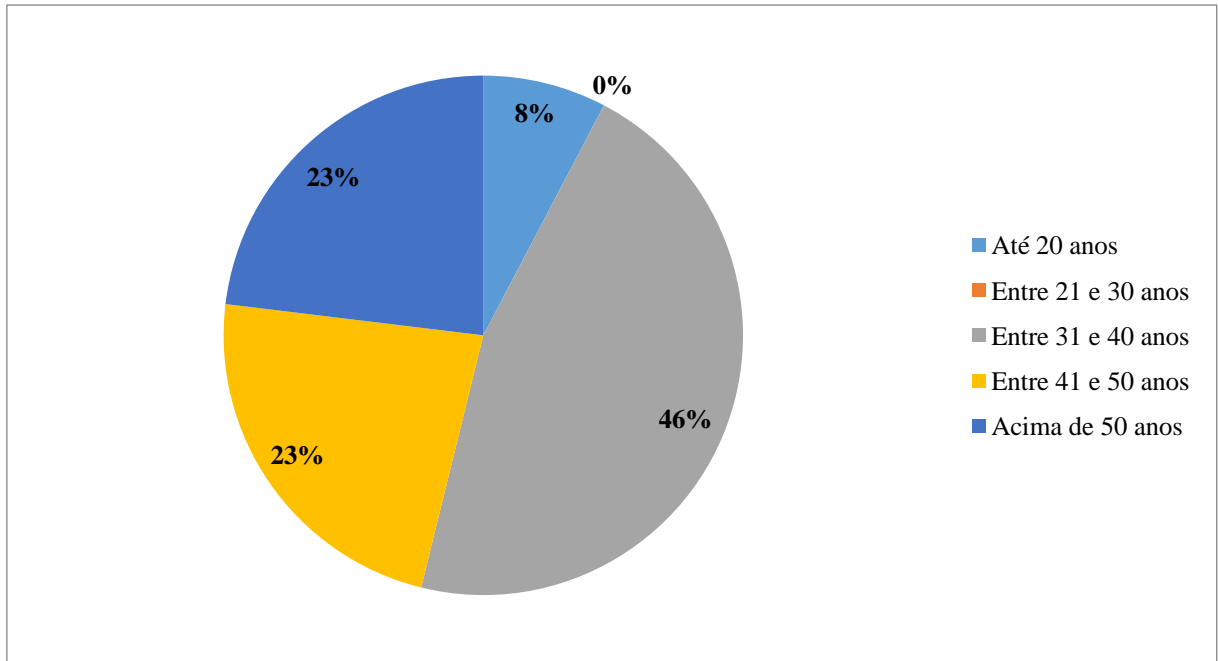
Também a carga da mulher ficava o acompanhamento da educação dos filhos, justificados pela necessidade do homem prover o sustento da família, cuja responsabilidade, representada pelo trabalho externo, demandava muito do seu tempo.

A inserção da mulher no mercado de trabalho afetou diretamente a dinâmica familiar, as responsabilidades e o relacionamento homem e mulher. Entretanto, questões como a educação dos filhos ainda permaneciam a cargo da mulher, que precisava se desdobrar nessa nova realidade: a de conciliar o trabalho com as responsabilidades do lar. Isso, porém não interferiu em sua luta por igualdade de direitos e a participação nas questões políticas, onde ainda hoje, mesmo com todas as conquistas constitucionais, perdura uma estrutura estatal legitimadora de valores patriarcais (NOGUEIRA, 2004).

Segundo o autor, as mulheres desejam tomar parte das discussões, decisões e do poder, que até hoje é imposto sem que elas possam opinar. Enquanto não conseguem expressividade de representação nesses espaços de poder, elas se movimentam dentro de outros espaços de lutas, como os movimentos sociais e de decisões, entre eles os conselhos. Mesmo com os movimentos em prol da inserção da mulher nos espaços políticos e de decisão, em especial nos Conselhos, onde “é mais favorável à inclusão política das mulheres” (LÜCHMANN e ALMEIDA, 2010, p. 91), ainda deparamos com uma condição de sub-representatividade da mulher nesses espaços (ALMEIDA, 2018), ou ainda, dos resquícios de uma discriminação histórica, que permeia os espaços de poder (SANTOS et al, 2015).

Excetuando um conselheiro que possui menos de 20 anos, a idade predominante ultrapassa os 31 anos (gráfico 1), indicando pertencerem a um grupo que nasceu em um período marcante para a democracia, sob intensas manifestações e militâncias pela garantia de direitos já conquistados e a busca por novos direitos, reverberados com a Constituição de 1988.

**Gráfico 1: Idade**



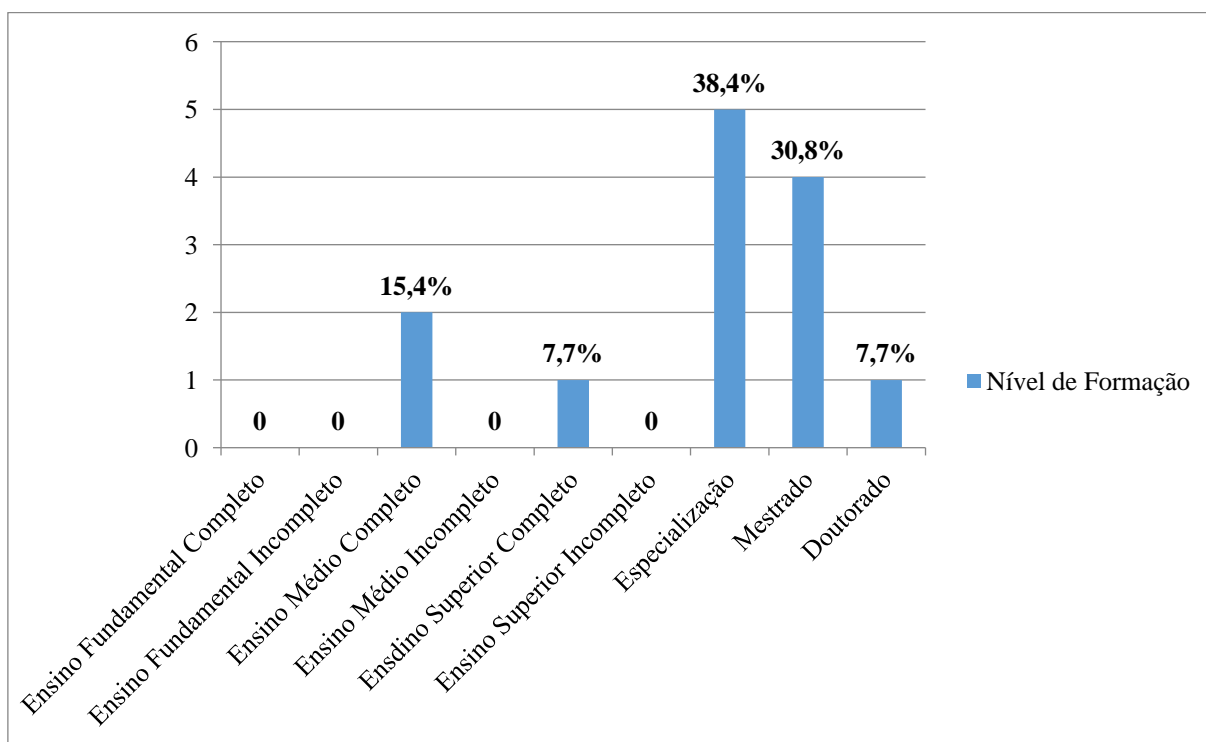
Fonte: organizado pela autora, 2021

No que se refere ao nível de formação (gráfico 2), predomina a especialização *lato sensu*, seguido da especialização no modelo *strictus sensu* (mestrado ou doutorado). Dois conselheiros, representantes de pais e alunos, possui apenas o Ensino Médio. Nos dois municípios, os conselheiros que possuem formação em nível de especialização representam segmentos do poder público, como Secretaria/Governo, e segmentos do magistério, como representantes de diretores e professores e servidores da educação básica. Juntos, totalizam 84,6% de membros com formação em nível superior e/ou especialização, estando bem acima da média nacional no que se refere “à renda, escolaridade e engajamento político-partidário” (TATAGIBA, 2005, p. 209).

É evidente a relação entre grau de instrução e divisão social e técnica do trabalho, sendo que os dois são indicativos que nos permitem perceber as desigualdades existentes no espaço social e de trabalho, também reproduzidas no interior dos Conselhos. Thompson (1995, p. 208 apud LIMA, 2009, p. 65), baseando-se em Bourdieu, “argumenta que as posições e trajetórias vividas estarão relacionadas com o tipo de recursos ou capitais em que o sujeito acessou e acumulou e que essas constelações relacionais provocam assimetrias de poder, gerando dificuldade para a participação”.

Essa assimetria é percebida nos conselhos pesquisados, no que se refere à ocupação da função de presidência do CACS/Fundeb: No município de Marechal Floriano, em nenhum dos mandatos desde a criação do Conselho houve a participação de representante de pais e alunos como presidente do Conselho. No município de Vila Velha, a ocupação da presidência do conselho por representantes de pais se deu em um único mandato.

**Gráfico 2:** Nível de Formação



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Dos representantes do município de Vila Velha, responderam o questionário: representantes do governo, do conselho municipal de educação, diretor de escola pública municipal e servidor das escolas públicas e representante de pais. Convém esclarecer que o representante do conselho municipal de educação é também servidor da Secretaria Municipal de Educação. Do município de Marechal Floriano responderam o questionário: representante dos professores de escola pública, representante de diretores das escolas públicas, representante do governo e representante dos alunos.

Essa realidade nos permite retomar a discussão da paridade, representatividade e responsividade nos conselhos. Ao observarmos as leis que regulamentam os conselhos nos municípios pesquisados, há a garantia da paridade e representatividade entre os segmentos da

sociedade civil e do poder público, entretanto, ao acompanharmos algumas reuniões, no total de três no município de Vila Velha e uma no município de Marechal Floriano, percebemos em diálogos dos conselheiros, que a ausência dos representantes pais e de alunos nas reuniões é constante, levando-nos a indagar sobre a representatividade e responsividade dos conselheiros na prática, e suas consequências para a participação e decisão democrática. Essa preocupação também foi evidenciada por Dagnino (2013, apud ALMEIDA, 2015, p. 63) quando diz que:

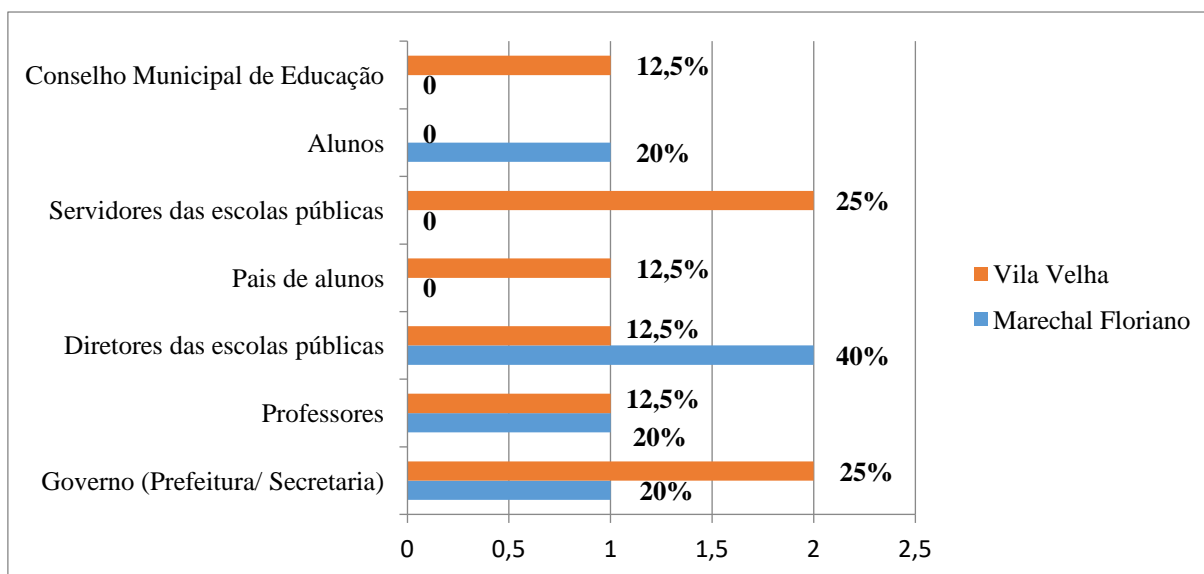
[...] embora os Conselhos tenham se constituído em nome de uma democracia participativa e no contraponto aos vícios e mau funcionamento da democracia representativa, conforme também incorporam a representação, partilham com ela alguns dos seus problemas. Como diz a autora, representação e representatividade aparecem como questões cruciais quando tratamos da “participação” da sociedade civil. (2015, p. 63)

Sobre representatividade, participação social e responsividade, Moura (2010, p. 114) em pesquisa similar, reconhece a necessidade urgente de uma discussão “sobre a importância representação” no conselho. Segundo o autor

[...] os representantes determinam, em grande parte, a qualidade do funcionamento dos Conselhos e sua capacidade de controlar os interesses do Estado. E neste caso, a representação pode ser politicamente nula, quando, por exemplo, um conselheiro que representa a sociedade civil, é [...] contratado pelo município [...], este conselheiro está “atrelado” ao governo, com vínculo formal, e jamais atuará para defender os interesses da sociedade se estes ferirem os interesses da SE (MOURA, 2010, p. 114-115).

Ao analisar a representatividade nos Cacs/Fundeb dos municípios pesquisados (gráfico 3) percebemos que garantir a representatividade da vontade da sociedade civil e sua participação efetiva de forma a sustentar os princípios democráticos ainda é um desafio a ser vencido. O comprometimento com o seu papel de colocadores das demandas sociais, a busca de alternativas para a solução de problemas locais, na perspectiva da promoção e proteção dos interesses públicos, estabelecendo vínculos de confiança e integridade com a sociedade frente às instituições públicas e aos processos democráticos adotados pelo Estado em sua governabilidade, garantem a legitimidade da representação desses membros (FREIRE, 2006).

**Gráfico 3:** Segmento social representado no Conselho do Fundeb



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Ao serem arguidos sobre quem exerce a função de presidente no Conselho no biênio, não houve consenso entre os entrevistados, o que sugere desconhecimento por parte de alguns conselheiros quanto ao preenchimento dessa função pelos membros do Conselho: no município de Marechal Floriano 3 conselheiros, totalizando 60% informaram que esta função está sendo desempenhada pelo representante dos professores e 2 conselheiros, ou 40%, informaram que está sendo desempenhada por representantes dos servidores da educação. No município de Vila Velha, 5 conselheiros ou 62,5% informaram que esta função está sendo desempenhada por representantes de diretores, 2 conselheiros ou 25% informaram que está sendo desempenhada por representantes dos professores e 1 conselheiro ou 12,5% informou que representantes de outros conselhos municipais estão desempenhando essa função.

Aprofundando a pesquisa sobre o exercício da função de presidência no Conselho, verificou-se nos dois municípios uma predominância do exercício dessa função por representantes dos segmentos professores e diretores, bem como a prática de recondução desses membros, representando o mesmo segmento ou como representante de outro segmento. Notamos, no caso dos dois municípios, que quando ocorreu recondução, esses membros continuaram na função de presidência.

Observamos que no município de Marechal Floriano a recondução de profissionais no mesmo segmento e na mesma função, ocorreu durante o período de 2013 a 2021 considerando-se os



biênios. A função de presidência de 2007 a 2021 alternou-se entre representantes de diretores e professores, com ou sem recondução. Neste município, a presidência não foi ocupada em nenhum dos biênios por representantes de pais ou de alunos. E neste novo mandato, cuja escolha ocorreu no final do mês de março, a presidência do Cacs/Fundeb deste município está sendo ocupado por um profissional representante indicado pelo poder executivo, o que não é permitido, considerando o estabelecido pelo §6º, art. 34 da Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020, que estabelece que “o presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2020).

No município de Vila Velha, apenas o biênio 2014/2016 teve um representante de pais como presidente do conselho. Os outros biênios tiveram a presidência ocupada por representantes de diretores ou professores, sendo que houve recondução em dois biênios seguidos. Há que se considerar ainda que um dos conselheiros foi presidente do conselho no biênio 2016 a 2018 como representante do Conselho Municipal de Educação e no biênio de 2020/2021 como representante de diretores. Com a reorganização dos Cacs/Fundeb em virtude do Novo Fundeb, que agora passa para quatro anos, houve nova escolha de membros, sendo que parte do conselho anterior continuou, cuja presidência permanece com o conselheiro presidente no biênio anterior.

Da criação e aprovação do Cacs/Fundeb, no ano de 2007 até o ano de 2021, o período de mandato era de 2 anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período. Com a publicação da nova Lei do Fundeb, alterou-se também o período de atuação dos conselheiros, passando de dois para 4 anos, sendo que os dois municípios passaram por renovação no final do mês de março deste ano e alguns dos membros que participaram desta pesquisa não estão mais atuando no CACS/Fundeb.

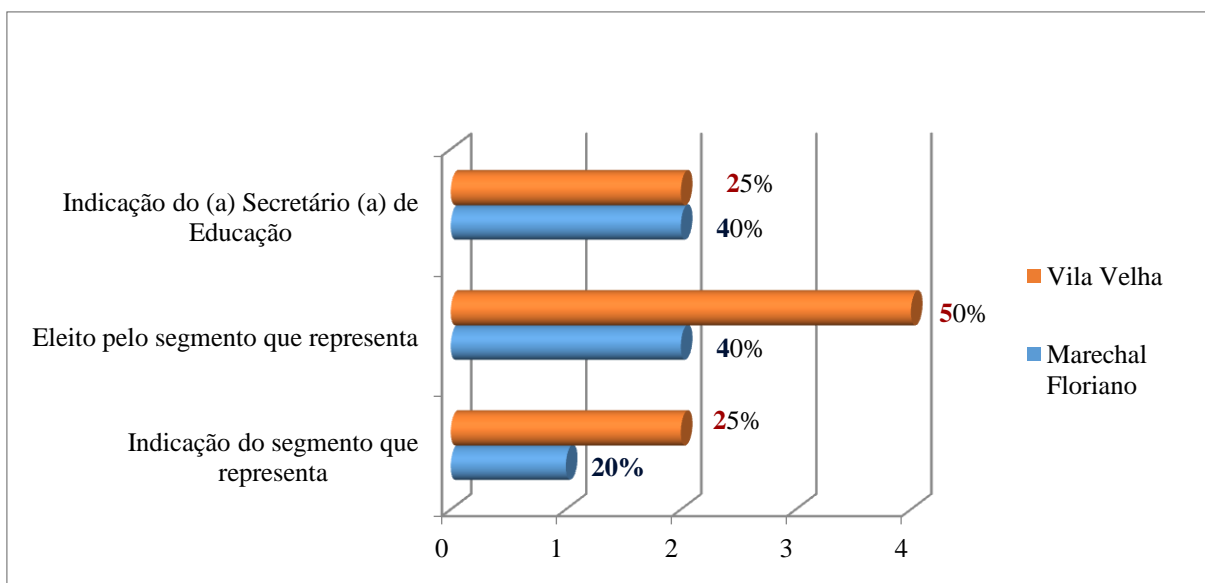
Esses dados revelam uma fragilidade no que se refere à garantia da participação dos segmentos nas funções de presidência no conselho. Algumas hipóteses podem ser levantadas: a) a opção dos representantes de outros segmentos em não apresentarem seus nomes para a função; b) há uma movimentação tendenciosa à manutenção de profissionais ligados de alguma forma ao poder executivo, balizando a legitimidade da representação e participação democrática nesse espaço.

Ressaltamos que nessa pesquisa os dados obtidos não nos permitem tais afirmações, entretanto levantamos essas hipóteses porque é muito comum esse tipo de estratégia antidemocrática de forma a cercear esses espaços participativos.

Ainda sobre a questão da paridade no exercício da presidência do conselho, Guimarães (2009) indaga sobre a possibilidade de uma reflexão sobre a necessidade de promover rodízios entre os segmentos para a ocupação dessa função no conselho, abrindo assim oportunidades para todos os segmentos, conforme já proposto em outros estudos.

Também ficou evidente que houve um avanço no processo de escolha dos representantes, mesmo ocorrendo ainda indicação de representantes para a composição do Conselho em alguns segmentos (gráfico 4). A eleição e/ou indicação do segmento representado supera a indicação direta do gestor municipal, superando práticas reveladas em estudos anteriores, onde o gestor municipal indicava o membro conselheiro (DAVIES, 2006; GUIMARÃES e SILVA, 2007 e GUIMARÃES, 2009).

**Gráfico 4:** Quanto ao ingresso no Conselho



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Mesmo com toda perceptividade desse avanço, há que se ter prudência, não perdendo de vista o risco de mesmo no caso de eleições e/ou indicações dos segmentos, não é de todo dubitável que possam ocorrer maneios da gestão na tentativa de colocar pessoas, mesmo de outros segmentos, que são da sua confiança. Não podemos deixar de apresentar essa hipótese, haja

vista que a prática de manipulações das elites políticas para controle dos espaços participativos não é mera ilusão.

É muito comum, principalmente em algumas cidades do interior, com poucos habitantes, as pessoas serem ligadas, de uma forma ou de outra aos gestores, seja por amizade, por prestação de serviço ou mesmo, pelo funcionalismo. Isso coloca em pauta uma preocupação no que se refere à legitimidade da escolha entre pares e sua representatividade, conforme preconizado nos incisos II, III e IV do parágrafo 2º, art. 34 da Lei nº 14.113/20 e o que se espera como ideal para atuação no Conselho.

Segundo Gohn (2007, p. 57), com os conselhos gestores surge uma “nova perspectiva de participação”, na qual segmentos sociais atuariam de forma a exercer pressão e mobilização nas decisões políticas de interesse social. Entretanto, mudanças na dinâmica de escolha dos conselheiros, antes pautada na capacidade de mobilização e articulação, passando a uma escolha conforme o tipo de competência que possuem, acabam por não contemplar o que almejam os representados.

Magalhães (2011, p. 84) ressalta ainda a possibilidade de se eleger ou delegar representantes com as seguintes características:

[...] os militantes da causa, mas podem ser desprovidos de capacidades indispensáveis na relação em um órgão de composição heterogênea e interesses diversos, como é o caso da capacidade de argumentação e do convencimento na busca do consenso entre o grupo; [...] o representante possuidor de conhecimentos e vivência, possui o poder de influenciar a opinião pública, mas pode atuar numa perspectiva individualista, e despolitizar a participação. Assim, entendemos que a escolha de conselheiros capazes de contemplar os interesses do segmento que representa leva em conta uma combinação de fatores: a) militância, b) conhecimento, c) vivência na área, e d) capacidade de ações autônomas no sentido de assimilar o pensamento do outro e do instituído para reelaborá-los de forma consensual em benefício da classe ou segmento que representa. (2011, p. 84)

Em qualquer uma das situações identificadas acima corremos o risco de fragilizar essa representatividade, ou ainda em uma visão mais sombria, comprometer a participação democrática no conselho.

Outra situação observada na questão da representatividade está no fato de os segmentos representados no Cacs/Fundeb, em sua maioria serem ligados à educação, com uma representatividade da sociedade civil em menor número, o que nos leva a inferir que nesse espaço representativo a sociedade civil estaria sempre em desvantagem.

[...] há uma tendência em fazer representar apenas as entidades educacionais. Neste caso, o Conselho transforma-se em um colegiado de notáveis do ensino, isto é, acaba por compor-se apenas de profissionais da educação; esse fato pode favorecer o corporativismo (ROMÃO, 1992, p. 100).

Entendemos ser necessário ter conhecimento naquilo que se representa: conhecimento de si mesmo, do segmento que representa e daquilo que é objeto de atuação no conselho. Isso não significa conhecimento aprofundado, pois entendemos ser esses espaços representativos lócus de constante aprendizado, onde se vivencia “contínuo processo de criação de conhecimento pelo grupo, função educativa da maior importância; vivência coletiva onde só se pode aprender na práxis grupal” (MAGALHÃES, 2011, p. 86). Os conhecimentos específicos para essa atuação ficariam por conta do Estado, o qual compete realizar. Demo (2007, p. 37-38, apud MAGALHÃES, 2011, p. 87) indica como o Estado deve atuar de forma a possibilitar que os conselheiros se apropriem dos conhecimentos necessários para sua emancipação e para a formação de uma cidadania participativa:

[...] 1) não estorvar; criando estratégias para que a participação popular se volte contra o Estado; 2) instrumentalizar os conselhos garantindo acesso às informações estratégicas, à justiça e a segurança aos serviços públicos de qualidade e 3) instrumentar o processo de formação da cidadania, educação básica, promoção cultural e acesso à comunicação (DEMO, 2007, p. 37-38 apud MAGALHÃES, 2011, p. 87).

Para equalizar essa situação, reconhecemos a formação como um caminho para que membros do Cacs/Fundeb, independente de qual segmento representa, possam ampliar conhecimentos de forma a atuarem efetivamente e com qualidade.

Quanto à pertença a outras instâncias participativas, sejam sindicatos, associações ou outros modos de organização da sociedade civil, no município de Marechal Floriano, 3 membros totalizando 60%, indicaram não pertencer a nenhuma outra instância participativa e 2 membros, que representam 40% afirmaram pertencer a outra instância participativa. No município de Vila Velha, 6 membros ou 75% afirmaram pertencer a outra instância participativa e 2 membros, totalizando 25% participam apenas do Cacs/Fundeb. Entretanto, ao ampliar o diálogo quanto à participação nessas organizações, apenas dois membros do município de Vila Velha informaram participar ativamente nessas organizações.

### 5.3.2 Formação

Para iniciar nosso diálogo sobre o eixo Formação, tomaremos de empréstimo a concepção de educação tratada por Emediato (1978, p. 207) como um “[...] importante instrumento impulsionador da transformação social, [...] uma via para a mobilidade social e a chave de progresso individual e social”, reconhecendo o ato de aprender como inseparável do ser humano, em todas as etapas da sua existência, se concretizando na “mudança interior que se traduz no comportamento das pessoas” (GONSALVES, 2009, p. 23) e em sua capacidade de mobilização e transformação da sociedade.

Nesse sentido, a formação imprime a possibilidade de o indivíduo se tornar agente ativo da sua história e ao reconhecer-se como sujeito individual e coletivo, com capacidade de reflexão, posicionamento e decisão, contribui para a transformação social em suas realidades locais.

Segundo Freire (1996, p. 39):

Ao reconhecer que, precisamente porque nos tornamos seres capazes de observar, de comparar, de avaliar, de escolher, de decidir, de intervir, de romper, de optar, nos fizemos seres éticos e se abriu para nós a probabilidade de transgredir a ética, jamais poderia aceitar a transgressão como um direito, mas como uma possibilidade. Possibilidade contra que devemos lutar e não diante da qual cruzar os braços.

O autor reconhece que para que isso ocorra é necessário que o indivíduo enxergue em si mesmo um ser politizado, autoconsciente, com consciência política, de classe e de quem ele próprio é. De posse disso, poderá contribuir na transformação da vida social e política da realidade em que está inserido, como sujeito ativo, participante.

Para Lück (2009, p. 29):

A participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consciente pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados, poder esse resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir sobre questões que lhe são afetas, dando-lhe unidade, vigor e direcionamento firme.

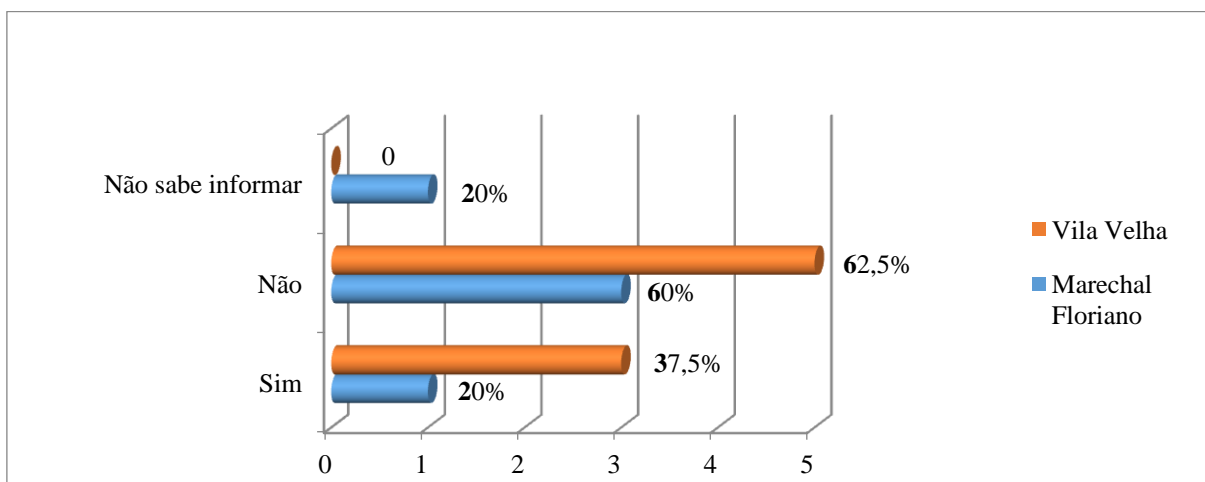
E, para uma participação de qualidade e com qualidade, reconhecemos a importância da formação para conselheiros que proporcione condições mínimas para o desempenho da sua função no conselho, priorizando além da qualidade técnica para sua atuação, a competência política para o desempenho da sua função nas discussões e decisões sobre as políticas educacionais do seu município.

Assim sendo, as perguntas propostas objetivaram verificar se os conselheiros haviam passado por alguma formação técnica para auxiliar seu trabalho no conselho e o nível de conhecimento sobre as legislações pertinentes à sua atuação.

No item capacitação técnica para atuação no Cacs/Fundeb (gráfico 5), as respostas dos conselheiros do município de Vila Velha apresentam divergências: 3 membros afirmam que já houve capacitação técnica para os conselhos e 5 membros informaram não ter ocorrido ainda nenhuma capacitação técnica para a atuação. O mesmo ocorreu no município de Marechal Floriano: 1 afirmou que já houve capacitação, 3 informaram que não ocorreu e 1 não soube informar. Insta informar que os conselheiros que afirmaram sobre a ocorrência de capacitação são membros reconduzidos de outros mandatos, deixando escapar que a capacitação informada ocorreu no ano de 2009, e que poucos conselheiros participaram à época.

[...] na verdade, eu lembro que em 2009 teve uma formação, porém não foram todos os conselheiros que participaram. Eu sei que na internet tem vários vídeos com formações para conselheiros no *youtube* e em outros sites, mas depois que assumi como membro do conselho não teve mais nenhuma formação (DADOS DA PESQUISA, 2021).

**Gráfico 5:** Formação para membros do Conselho do Fundeb



Fonte: organizado pela autora, 2021.

No que se refere à produção e divulgação de material informativo para formação, os conselheiros do município de Vila Velha alternam em respostas, sendo que 3 conselheiros, totalizando 37,5% afirmaram que o conselho tem essa prática, 3 conselheiros ou 37,5% informaram não existir essa prática e 2 conselheiros ou 25% não souberam informar sobre a existência dessa prática. No município de Marechal Floriano, 3 conselheiros, totalizando 60%

disseram que conselho não tem essa prática e 2 conselheiros ou 40% não souberam informar sobre a existência dessa prática.

As divergências com relação à prática de encontros formativos ministrados pelo conselho para os membros iniciantes estão presentes nos dois municípios: no município de Vila Velha 3 conselheiros, totalizando 37,5% afirmaram que o conselho tem essa prática, 3 conselheiros ou 37,5% informaram que não e 2 conselheiros ou 25% não souberam informar. No município de Marechal Floriano, 2 conselheiros, totalizando 40% afirmaram existir essa prática, 2 conselheiros ou 40% informaram que não existe essa prática e 1 conselheiro ou 20% não soube informar.

A mesma discordância nas informações sobre a prática de formação aplicada pelo conselho neste biênio se evidenciou nas respostas dos conselheiros: em Vila Velha, 2 conselheiros, totalizando 25% afirmaram que no mandato o conselho promoveu encontros formativos, 5 conselheiros ou 62,5% informaram que não houve nenhum encontro formativo durante o mandato e 1 conselheiro ou 12,5% não soube informar. No município de Marechal Floriano, 2 conselheiros, totalizando 40% afirmaram ter ocorrido encontros formativos durante o mandato e 3 conselheiros ou 60% disseram não ter tido neste mandato nenhum encontro formativo.

Ao serem questionados sobre terem participado de alguma formação para atuarem no conselho, 3 conselheiros de Vila Velha ou 37,5% e 2 de Marechal Floriano ou 40% afirmaram já terem participado de formação, o que nos leva a supor ser os conselheiros que foram reconduzidos de outros mandatos. Ainda não participaram de nenhuma formação para atuar no conselho 5 membros do Cacs/Fundeb de Vila Velha ou 62,5% e 3 de Marechal Floriano totalizando 60%.

Os dados coletados nos levam a inferir que teoricamente, teríamos dois grupos nos conselhos pesquisados: o grupo dos conselheiros que já foram capacitados para atuarem e os que não foram capacitados. A assertiva de um dos entrevistados demonstra uma insatisfação com relação à falta de conhecimento sobre o que está sendo discutido:

[...] o meu conhecimento, principalmente nas análises das planilhas é muito limitado e na maioria das vezes fico dependendo dos que possuem maior conhecimento que eu. Muitas vezes acabo concordando sem maior aprofundamento. Tenho vontade de saber mais para poder atuar melhor, porém depois que entrei no conselho nunca participei de nenhuma formação. Eu acho que todo conselheiro, quando entrar no conselho, deveria ser capacitado para atuar. (DADOS DA PESQUISA, 2021)

A capacitação, para os conselheiros precisa ser vista como um fator importante que, aliado aos diversos conhecimentos que o conselheiro traz para dentro do conselho, contribuiria para uma atuação mais efetiva, já evocada em outros estudos (BRAGA, 2011).

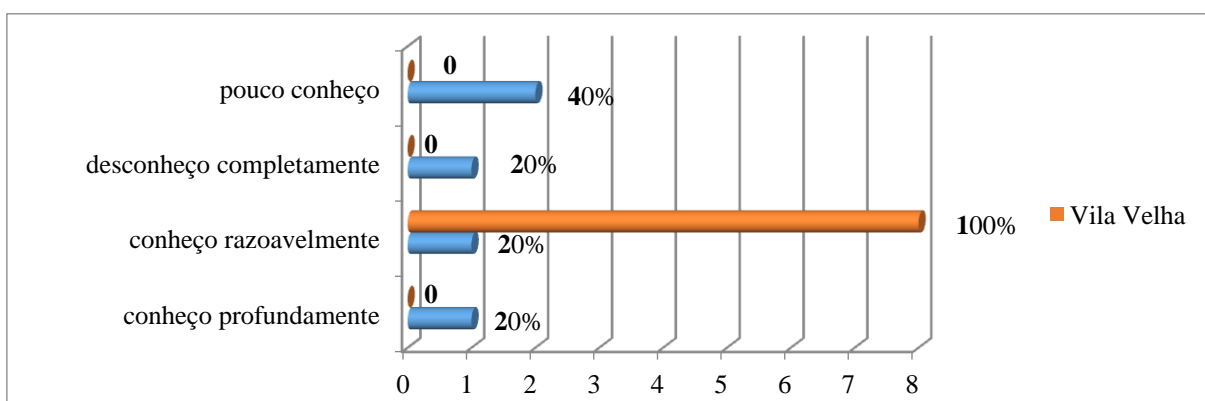
Para além da capacitação, considerada imprescindível, elencamos ainda verificar o nível de conhecimento quanto às legislações que orientam o trabalho dos conselheiros no Conselho, considerando que essas leis tratam especificamente de orientações práticas para o uso correto dos recursos a serem utilizados pelos gestores nas políticas educacionais.

Sobre a Lei de criação do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb, 100% dos entrevistados dos dois municípios afirmaram já existir.

Entretanto, ao serem arguidos sobre o conhecimento sobre a referida lei, os municípios informaram graus de conhecimento diferenciados.

Quanto ao nível de conhecimento das legislações que amparam o Fundeb e o funcionamento do conselho, bem como as necessárias para amparar decisões e recomendações do conselho junto ao poder executivo e outros órgãos de controle, os municípios apresentam diferentes graus de conhecimento: sobre a Lei de criação do Fundeb no município de Vila Velha (gráfico 6), todos os conselheiros pesquisados informaram conhecer razoavelmente, entretanto, no município de Marechal Floriano, 1 membro informou conhecer profundamente, 1 conhece razoavelmente, 1 desconhece completamente e 2 pouco conhecem da lei.

**Gráfico 6:** Grau de conhecimento sobre a Lei de criação do Conselho do Fundeb no município.



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre a existência de Regimento Interno ou Estatuto, todos os conselheiros do município de Vila Velha que totalizam 100%, afirmaram existir. No município de Marechal Floriano, as



respostas dos conselheiros indicam divergências: 2 membros ou 40% afirmaram já existir, 2 membros ou 40% informaram não existir e 1 membro ou 20% disse estar sendo elaborado.

Sobre a publicação, considerando que não foi encontrada nenhuma publicação referente ao documento pela pesquisadora, um dos conselheiros do município de Vila Velha informou que o regimento já estava pronto e aprovado desde o mês de fevereiro de 2020, porém a secretaria ainda não havia publicado. A assertiva do conselheiro denota uma insatisfação com relação ao poder executivo no que se refere às solicitações do conselho.

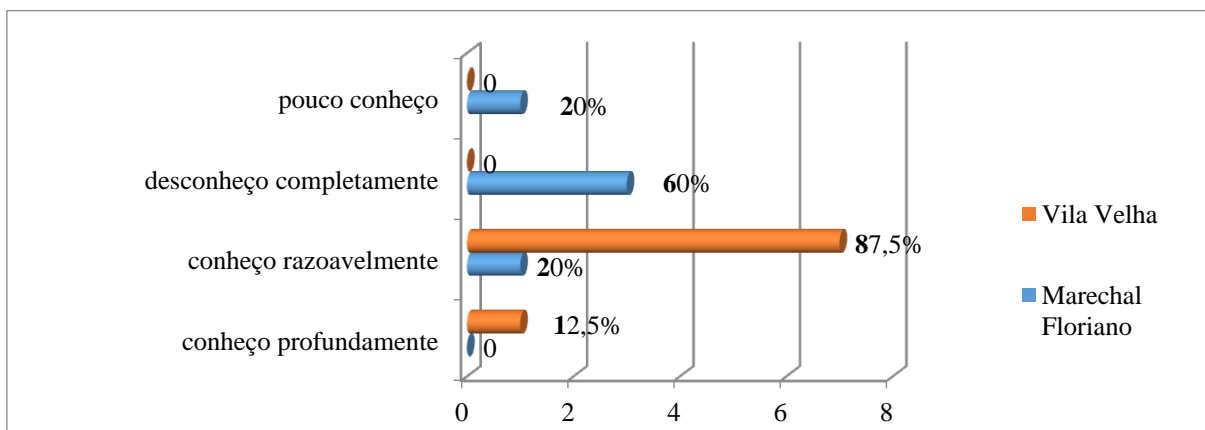
[...] quando a gente pede alguma coisa para a secretaria, há sempre uma demora no atendimento. Nosso regimento mesmo está pronto desde fevereiro e até hoje não publicaram (DADOS DA PESQUISA, 2021)

Para os conselheiros de Marechal Floriano foi também questionado sobre a publicação do regimento. Entretanto, os conselheiros pesquisados informaram que não saberiam dizer se já havia sido publicado ou não.

[...] quando eu entrei no conselho, me falaram que tinha a Lei da criação do conselho e tinha o regimento, porém só me mostraram a Lei. Nunca vi esse regimento e nem sobre o que ele fala (DADOS DA PESQUISA, 2021)

Quanto ao nível de conhecimento sobre o teor do regimento ou estatuto (gráfico 7), as respostas denotam diferenças entre os municípios: no município de Vila Velha 7 membros afirmam conhecer razoavelmente e apenas 1 membro afirma conhecer profundamente. Já no município de Marechal Floriano, 1 membro informou conhecer razoavelmente, 3 membros desconhecem completamente e 1 membro informou pouco conhecer sobre o documento.

**Gráfico 7:** Nível de conhecimento sobre o Estatuto ou Regimento Interno do Cacs/Fundeb do município

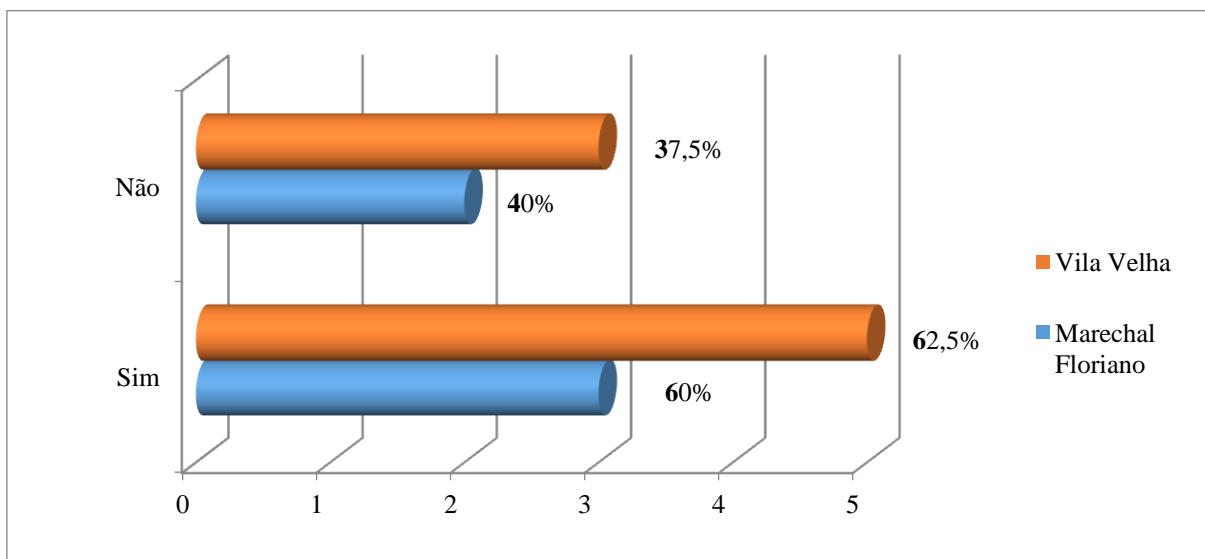


Fonte: organizado pela autora, 2021.

As divergências quanto à existência, a participação dos conselheiros na construção e ao nível de conhecimento sobre o Plano Municipal de Educação também foram percebidas nas respostas dos conselheiros: 7 membros do CACS/Fundeb de Vila Velha, totalizando 87,5% afirmaram existir o plano e 1 membro ou 12,5% informou que o mesmo ainda está sendo elaborado. Em Marechal Floriano a resposta foi idêntica: 4 conselheiros, totalizando 80% afirmaram já existir e 1 membro ou 20% informou que ainda está sendo elaborado.

Quanto à participação do Conselho na elaboração do Plano (gráfico 8), 6 conselheiros do município de Vila Velha afirmaram que o conselho participou, entretanto, 2 membros afirmaram que o conselho não participou da construção. No município de Marechal Floriano a resposta também apresentou a mesma discordância: 3 conselheiros informaram que o conselho participou da construção do plano e 2 conselheiros informaram que não houve participação do conselho.

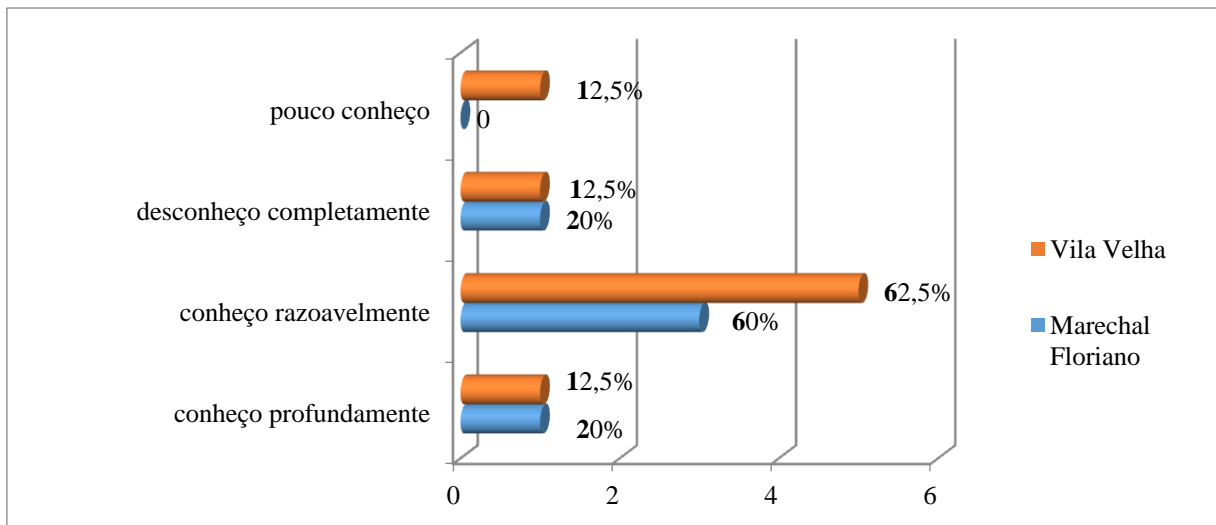
**Gráfico 8:** Participação do CACS/Fundeb na elaboração do Plano Municipal de Educação



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Os conselheiros atestaram variados níveis de conhecimento sobre o plano municipal de educação (gráfico 9): no município de Vila Velha apenas 1 conselheiro conhece profundamente, 7 conselheiros conhecem razoavelmente, 1 conselheiro pouco conhece e 1 desconhece completamente. No município de Marechal Floriano 1 conselheiro conhece profundamente, 3 conselheiros conhecem razoavelmente e 1 conselheiro pouco conhece sobre o plano.

**Gráfico 9:** Nível de conhecimento sobre o Plano Municipal de Educação



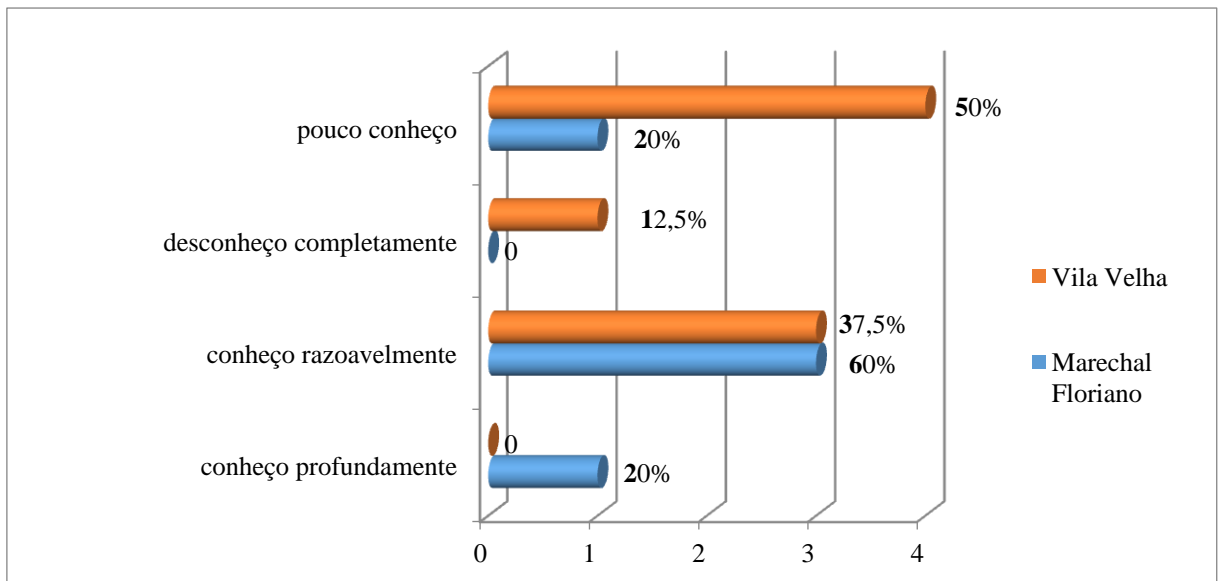
Fonte: organizado pela autora, 2021.

Além das legislações educacionais nacionais e as específicas do município, existem outras legislações que tratam da regulamentação e orientações sobre a utilização correta dos recursos públicos pelo poder executivo, as quais devem ser conhecidas pelos conselheiros e serem instrumentos de consulta sempre que necessário. Nosso intuito ao levantar questões sobre essa temática junto aos conselheiros não é o de avaliar se é especialista no conhecimento dessas legislações, mas se possui o conhecimento de quais legislações podem utilizar e como utilizar para fundamentar questões levantadas durante as reuniões, cujo desconhecimento poderá resultar em conclusões incorretas e ainda responsabilização pelos órgãos competentes.

Segundo Santos (2007) como a temática financiamento da educação é complexa, com linguagem também complexa, acaba afastando os conselheiros que possuem menor conhecimento ou total desconhecimento, como pode verificar em pesquisa realizada sobre o Cacs/Fundeb.

Sobre legislações pertinentes ao trabalho do Cacs/Fundeb, o nível de conhecimento dos conselheiros do município de Marechal Floriano e Vila Velha também apresenta variações: sobre a lei de responsabilidade fiscal (gráfico 10), no município de Marechal Floriano apenas 1 conselheiro conhece profundamente, 3 conhecem razoavelmente e 1 pouco conhece; no município de Vila Velha 3 conselheiros conhecem razoavelmente a lei, 1 conselheiro desconhece completamente e 4 pouco conhecem.

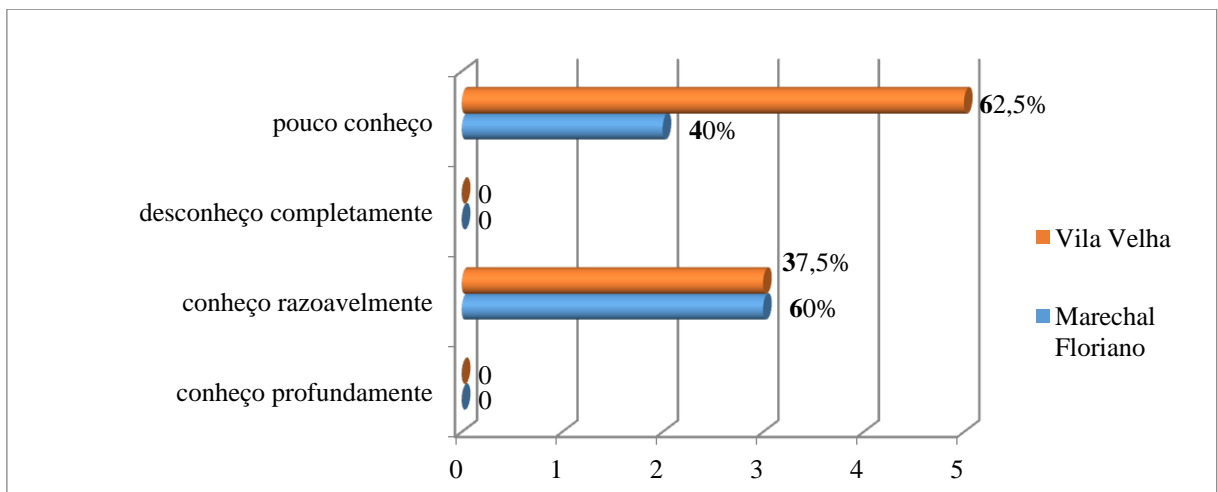
**Gráfico 10:** Nível de conhecimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000)



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Com relação à Lei de Acesso à Informação (gráfico 11), 3 conselheiros do município de Vila Velha conhecem razoavelmente e 5 conselheiros pouco conhecem. No município de Marechal Floriano 3 conselheiros conhecem razoavelmente e 2 pouco conhecem.

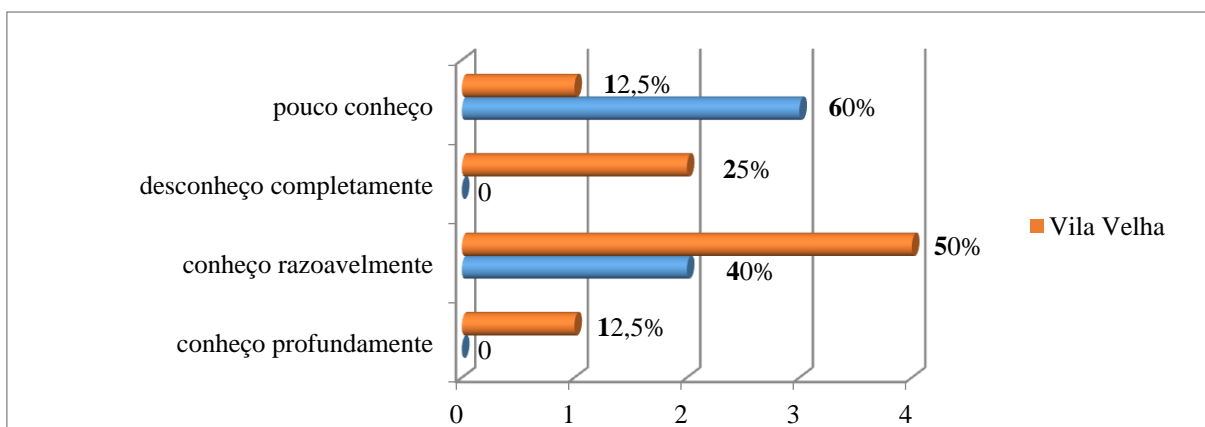
**Gráfico 11:** Nível de conhecimento sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 15.527/2011)



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre a Lei Geral de Licitações (gráfico 12), apenas um conselheiro do município de Vila Velha conhece profundamente, 4 conselheiros conhecem razoavelmente, 2 conselheiros desconhecem completamente e 1 pouco conhece.

**Gráfico 12:** Nível de conhecimento sobre a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93)



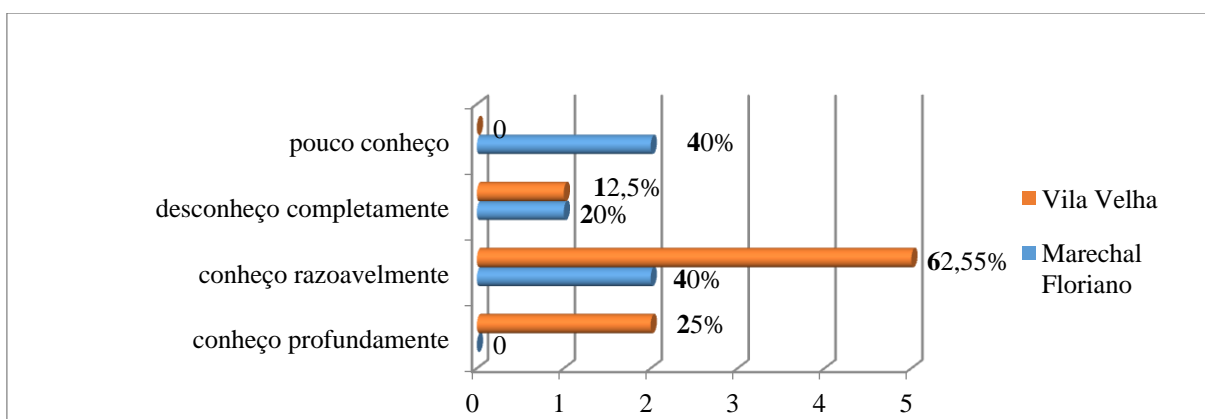
Fonte: organizado pela autora, 2021.

Ao serem questionados sobre o nível de conhecimento sobre o Manual do Fundeb (gráfico 13), apenas 2 conselheiros de Vila Velha afirmaram conhecer profundamente, 5 conhecem razoavelmente e 1 pouco conhece. No município de Marechal Floriano, 2 conselheiros afirmaram conhecer razoavelmente, 2 pouco conhecem e 1 desconhece completamente.

Os dois conselhos pesquisados apresentam fragilidade sobre o conhecimento do conteúdo do Manual do Fundeb (gráfico 13), uma vez que ele funciona como uma cartilha que orienta de forma prática e objetiva as ações do conselheiro no Cacs/Fundeb. A assertiva do conselheiro demonstra esse desconhecimento.

[...] eu entrei no conselho desde 2017 e nunca ouvi falar desse manual. O único documento desses citados no questionário que eu conheço é a Lei que criou o Fundeb aqui no município. (DADOS DA PESQUISA, 2021).

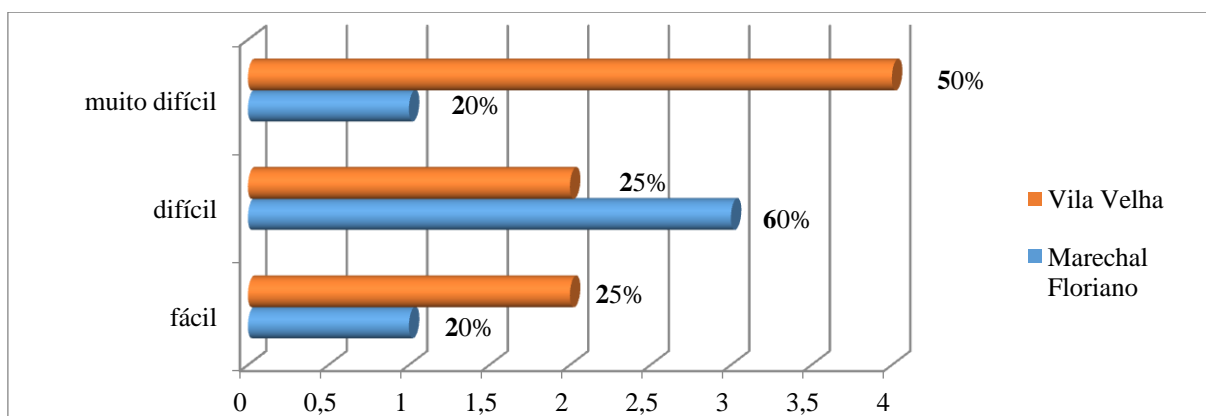
**Gráfico 13:** Nível de conhecimento sobre o Manual de Orientação do Fundeb



Fonte: organizado pela autora, 2021.

O conhecimento sobre a documentação contábil (gráfico 14) também é diverso: no município de Vila Velha, 2 conselheiros afirmam ser de fácil compreensão, 2 de difícil compreensão e 4 afirmam ser muito difícil a compreensão. No município de Marechal Floriano apenas 1 conselheiro considera de fácil compreensão, 3 afirmam ser de difícil compreensão e 1 considera muito difícil.

**Gráfico 14:** Compreensão da documentação contábil



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Pode-se observar pela assertiva de um conselheiro que considera difícil atuar como conselheiro no momento de realizar as análises das prestações de contas, uma vez que não possui conhecimento amplo.

[...] eu fico tentando entender aqueles dados, e não consigo fazer uma análise mais profunda, então acabo pedindo ajuda ao colega conselheiro que trabalha na prefeitura e entende um pouco mais. Porém, já percebi que isso acaba me deixando dependente dele. Eu penso que quando nós entramos para o conselho, poderia ter uma capacitação para a gente poder atuar como conselheiro, principalmente porque a maioria das nossas reuniões é para analisar as compras da secretaria. (DADOS DA PESQUISA, 2021)

As divergências nas respostas dos conselheiros denotam algumas fragilidades: desconhecimento dos conselheiros da realidade do conselho no que se refere à composição, representação, às funções desempenhadas pelos conselheiros e segmento representado, bem como um conhecimento muito restrito quanto às legislações e documentos necessários para uma atuação efetiva e democrática. Segundo Cury (2006):

Um conselho não pode se contentar com uma postura de vontade. Essa última é indispensável, mas torna-se inócua se não contar com um profissionalismo da função. Espera-se dele estudos e investigações que o conduza a conhecimentos específicos para o exercício das tarefas próprias da função. A autoridade derivada que lhe é imanente pela função não pode ignorar o que o ordenamento jurídico

dispõe e nem se contentar com um amadorismo ou com um certo diletantismo. (p. 41)

A ausência de uma preparação inicial para conselheiros para atuação no conselho, bem como a formação continuada constituem mais um obstáculo para a atuação efetiva do conselheiro. Em estudos sobre participação e controle social, Moura (2010) reconhece a necessidade da formação específica, técnica e política, destacando ainda a inexistência de uma legislação que garanta formação permanente nos municípios.

O autor ainda identificou que os processos formativos para conselheiros nos municípios estão quase restritos às formações ofertadas pelo Ministério da Educação, sendo poucos os processos formativos com foco na atuação dos conselheiros.

Segundo Araújo e Mossoró (2019, p. 231) “a formação, como um processo intencional, pedagógica e institucionalmente organizada, no contexto de uma sociedade que se complexifica, torna-se indispensável para ajudar o indivíduo a enfrentar os desafios que lhes são propostos pela prática social”. Afirma ainda que a formação ajuda a:

[...] ressignificar o seu sentido pessoal de participação aproximando esse sentido do significado social da gestão democrática, a qual implica a percepção da presença do outro, da tomada de decisões com o outro e a partir dos interesses coletivos. Esse sentido de participação também deve se aproximar da compreensão de que ela se fundamenta na escuta e no diálogo. Para tanto, a formação precisaria ser contínua, garantindo aos conselheiros uma qualificação baseada no aprofundamento do conhecimento que circundam a função que ocupa e as atribuições que exerce, bem como a respeito da educação e sua organização política e de gestão (ARAÚJO E MOSSORÓ, 2019, p. 231).

As autoras reconhecem ainda por meio dos discursos dos sujeitos da pesquisa que a “[...] ausência de uma formação regular, contínua e obrigatória é intencional [...]”, porque quem está “à frente do governo executivo, prefere manter os conselheiros em estado de ignorância a fim de limitar a sua atuação” (ARAÚJO e MORORÓ, 2019, p. 231).

Também Natal (2011, p. 123) afirma que “quanto menor a capacidade técnica dos conselheiros, menor será a capacidade de intervenção política do Conselho sobre a gestão”.

### 5.3.3 Infraestrutura

Para a análise desse eixo, tomaremos por base o que determina a Lei 14.113/2020: compete ao poder executivo garantir a infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos. Para isso elencamos cinco elementos que consideramos indispensáveis para o bom funcionamento do conselho: espaço físico, dotação orçamentária, equipamentos, apoio técnico e recursos tecnológicos.

O município de Vila Velha possui um espaço físico separado do prédio da secretaria onde funciona a casa de conselhos, atendendo aos conselhos municipais. Nesse espaço, uma funcionária da secretaria municipal de educação atua como secretária executiva do conselho. Os equipamentos existentes na casa de conselhos são para uso de todos os conselhos, e os documentos, como livro de registro de atas, pasta de correspondências e outros documentos são organizados em armários específicos. Antes da pandemia, o auditório era utilizado para a realização das reuniões ordinárias e extraordinárias. Com a pandemia, as reuniões passaram a ocorrer via web.

No município de Marechal Floriano, não existe um espaço específico para o funcionamento do Cacs/Fundeb, sendo utilizada a sala de reuniões da própria secretaria municipal de educação como espaço para as reuniões ordinárias e extraordinárias. O conselho não possui dotação orçamentária, nem equipamentos próprios para os registros das reuniões. Também não possui apoio técnico à disposição do conselho.

Entretanto, as respostas apresentadas pelos membros dos dois municípios, com relação aos itens para a garantia da infraestrutura e funcionamento do conselho revelam desconhecimento e dissenso. No município de Vila Velha 1 conselheiro ou 12,5% afirma que o Cacs/Fundeb possui dotação orçamentária, 2 conselheiros ou 25% informaram não ter e 5 conselheiros ou 62,5% não souberam informar. Já com relação ao Cacs/Fundeb do município de Marechal Floriano, 2 conselheiros ou 40% informaram não ter dotação própria e 3 conselheiros ou 60% não souberam responder.

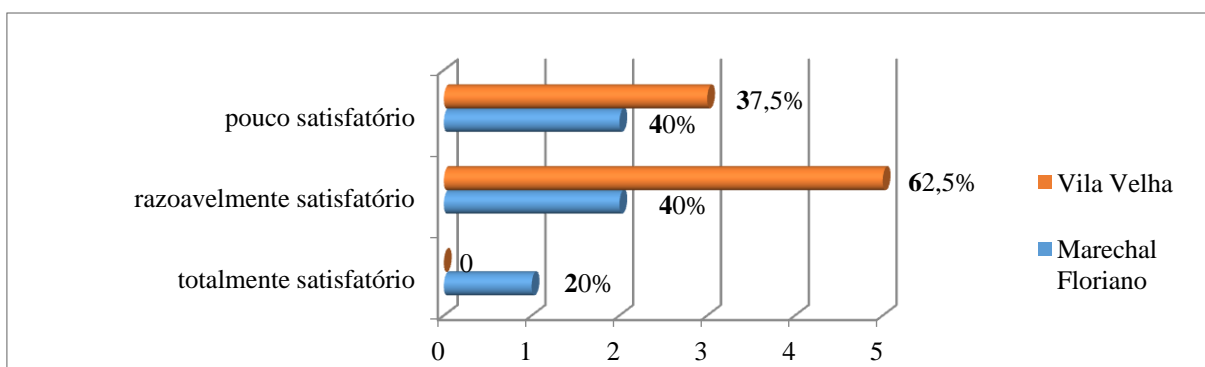
Mesmo não contando com estrutura administrativa própria, a legislação determina que os municípios devam garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena do que compete ao conselho. Entretanto, as respostas dos conselheiros participantes da pesquisa denotam divergências nas informações até mesmo com relação ao espaço de funcionamento do Cacs/Fundeb. No município de Vila Velha, 6 conselheiros ou 75% afirmam



que ele funciona em um espaço cedido pela secretaria, fora das dependências da mesma, 1 conselheiro ou 12,5% afirma que utilizam as dependências da secretaria municipal de educação e 1 conselheiro ou 12,5% diz que o Cacs/Fundeb do município tem sede própria. Já no município de Marechal Floriano, todos os participantes, totalizando 100% afirmaram que o conselho utiliza as dependências da secretaria para o seu funcionamento

No se refere ao grau de satisfação com relação à infraestrutura física e material para o funcionamento do Cacs/Fundeb (gráfico 15), 5 conselheiros de Vila Velha e 2 de Marechal Floriano consideram razoavelmente satisfatório, 1 de Marechal Floriano considera totalmente satisfatório e 2 de Marechal Floriano e 3 de Vila Velha consideram pouco satisfatório.

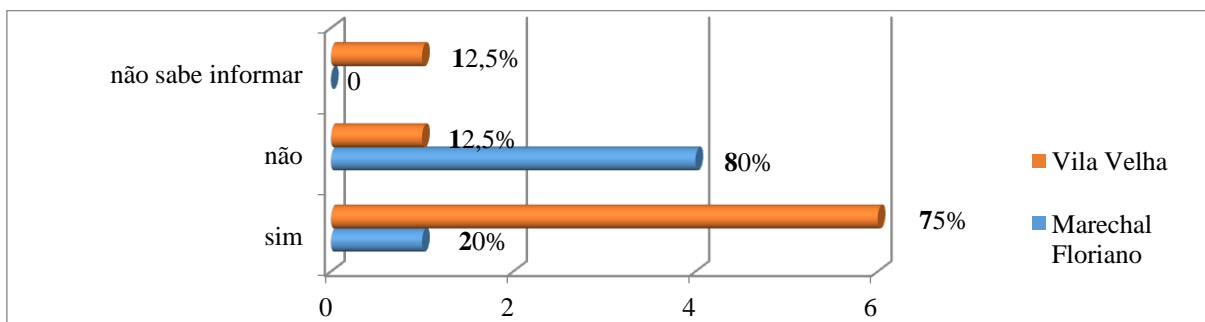
**Gráfico 15:** Infraestrutura física e material do Conselho



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Quanto à existência de funcionários à disposição do Conselho (gráfico 16), as respostas são divergentes: no município de Vila Velha 6 conselheiros afirmam existir funcionários à disposição do Cacs/Fundeb, 1 conselheiro informou que não existe e 1 conselheiro não soube informar. No município de Marechal Floriano 1 conselheiro afirma existir funcionários à disposição do Cacs/Fundeb e 4 conselheiros informaram que não existe.

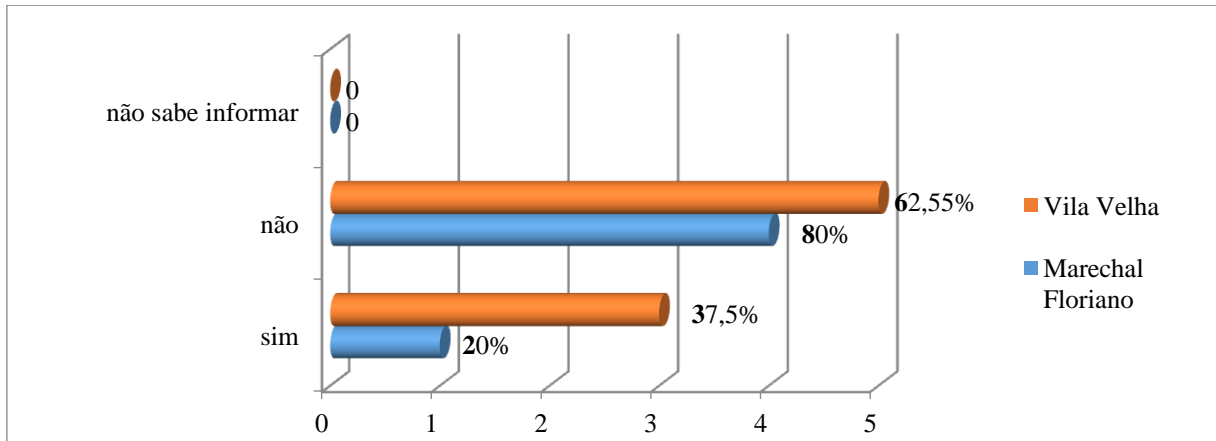
**Gráfico 16:** Conhecimento sobre funcionários à disposição do Conselho.



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Quanto à existência de recursos tecnológicos, como computador, internet, impressora, aplicativos e outros que possam melhorar o trabalho dos conselheiros (gráfico 17), as respostas também permanecem divergentes: no município de Vila Velha 3 conselheiros afirmaram existir e 5 responderam que o município não possui, O município de Marechal Floriano também 1 conselheiro informou existir e 4 conselheiros disseram não existir.

**Gráfico 17:** Quanto a recursos tecnológicos à disposição do Conselho.



Fonte: organizado pela autora, 2021.

O município de Vila Velha possui uma infraestrutura mínima para o funcionamento do conselho, já o município de Marechal Floriano depende exclusivamente da secretaria para o funcionamento das reuniões, bem como para produção, organização e guarda dos documentos.

Podemos concluir que esse eixo não é atendido plenamente, apresentando rasgos de deficiência nesse apoio aos conselhos, revelando mais uma fragilidade com relação à autonomia do conselho para executar suas atividades. Isso ficou bem explícito em fala de um dos conselheiros:

[...] temos muita dificuldade em realizar as visitas nas escolas, porque nem sempre temos o carro disponível para nos levar. Sempre que solicitamos, informam que já estão em outra demanda. Mesmo a gente pedindo com antecedência, quando chega no dia, informa que não poderão. Já até usamos meu transporte particular umas vezes, mas depois parei porque eles não ajudam nem com a gasolina. (DADOS DA PESQUISA, 2021)

[...] nós temos o mínimo para o funcionamento do conselho, entretanto, quando precisamos, por exemplo, de transporte para realizar alguma visita nos bairros, principalmente nas escolas mais distantes da casa de conselhos, é sempre um problema, porque a secretaria quase sempre não tem carro disponível. Mesmo que a gente solicite com antecedência. (DADOS DA PESQUISA, 2021)

Dessa forma, o acesso torna-se um entrave para a atuação do conselheiro. A ausência de uma estrutura mínima para o trabalho dos conselheiros, que se materializam em falta de um espaço próprio, possibilidades de deslocamento para as visitas e verificações, equipamentos e recursos, mesmo não sendo um impeditivo para que o conselho funcione, baliza as atividades e a autonomia do conselho em suas atividades.

Essa dependência do Poder Executivo municipal é reconhecida como um óbice à atuação dos conselheiros, conforme afirma um dos membros:

[...] nós dependemos da secretaria para tudo, até mesmo para imprimir a ata das reuniões. E o que é pior, toda a documentação fica na secretaria e aí tem horas que precisamos e não podemos pegar porque eles mudam de sala e às vezes ela está trancada. Também, toda reunião precisamos ficar pedindo computador emprestado para realizar os registros e produzir os ofícios, Muitas vezes tendo que aguentar a cara fechada dos profissionais da secretaria (DADOS DA PESQUISA, 2021).

Segundo os conselheiros, a falta de autonomia e independência junto ao poder executivo atrapalha a atuação dos conselheiros, que ficam à mercê da boa vontade da secretaria em possibilitar que o conselho funcione.

[...] a gente sabe que não existe uma lei que garanta recursos específicos para o funcionamento do conselho, porém a secretaria ou a câmara poderia dispor uma parte do orçamento para que o conselho pudesse atuar com maior autonomia e independência. Assim nós não ficaríamos sempre dependentes da prefeitura (DADOS DA PESQUISA, 2021).

Ferreira (2018, p. 92) observou que, os “Cacs não têm uma boa estrutura e nem condições de exercer o controle social de forma a beneficiar a rede municipal de educação através de seu funcionamento, visto haver no colegiado uma prática ainda muito focada na mera observância dos gastos”.

É dever do poder executivo garantir a infraestrutura para o funcionamento do Cacs/Fundeb no município, entretanto, no município de Vila Velha, mesmo apresentando infraestrutura mínima, ainda enfrenta problemas para realizar seu trabalho com autonomia. No município de Marechal Floriano, percebe-se que as fragilidades são ainda maiores, considerando que estão submetidos à secretaria para que ocorra seu funcionamento.

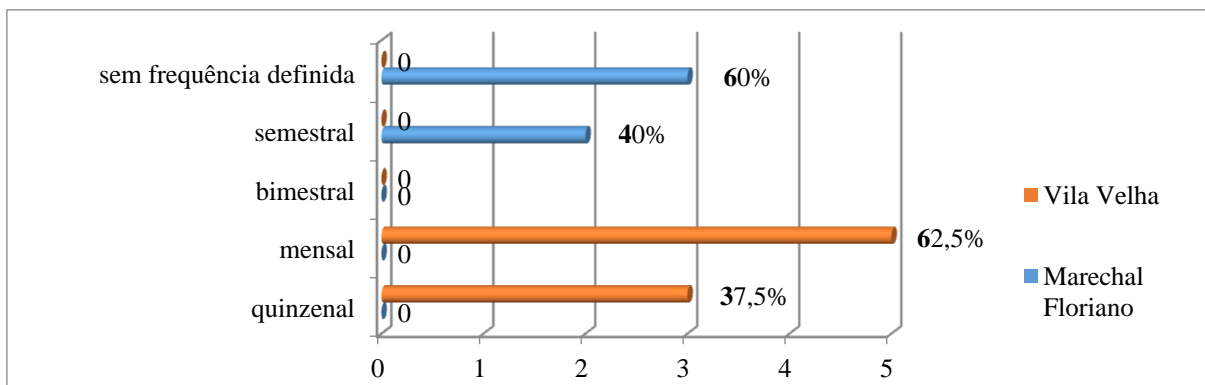
### 5.3.4 Atuação no Conselho

Nesse eixo, além da análise dos dados coletados por meio do questionário, realizamos também uma análise das atas produzidas nas reuniões do conselho, disponibilizadas pelos Cacs/Fundeb dos municípios pesquisados, totalizando, pelo município de Vila Velha 10 atas: 4 do ano de 2019 e 6 do ano de 2020 e pelo município de Marechal Floriano foram disponibilizadas 4 atas: 2 do ano de 2007 e 2 do ano de 2020.

Quanto à atuação como membro do Cacs/Fundeb, no município de Vila Velha, 4 pessoas ou 50% já atuaram no Conselho em outro biênio e 4, totalizando 50%, estão atuando pela primeira vez como conselheiros neste Conselho, sendo que o presidente já atuou em outro biênio. No município de Marechal Floriano, apenas o Presidente atual do Conselho já participou como membro em outro biênio, totalizando 25%, o restante dos conselheiros, no total de 75% ou 4 conselheiros, iniciou neste biênio sua atuação enquanto conselheiro.

Quanto à periodicidade de reuniões (gráfico 18), o Manual do Fundeb orienta elas ocorram periodicamente, pelo menos uma vez por mês, para análise dos relatórios e demonstrativos elaborados pelo poder executivo sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, podendo ainda solicitar cópias de extratos e outros documentos da conta junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica para verificações, confrontações e checagens. Entretanto, as respostas dos conselheiros denotam discordância e mesmo descumprimento do que se encontra orientado pelo Manual do Fundeb. No município de Vila Velha, 3 conselheiros informaram que as reuniões são quinzenais e 5 conselheiros informaram que são mensais. Já no município de Marechal Floriano 2 conselheiros informaram que as reuniões são semestrais e 3 conselheiros afirmaram não existir uma frequência definida para as reuniões.

**Gráfico 18:** Periodicidade das reuniões do Conselho do Fundeb

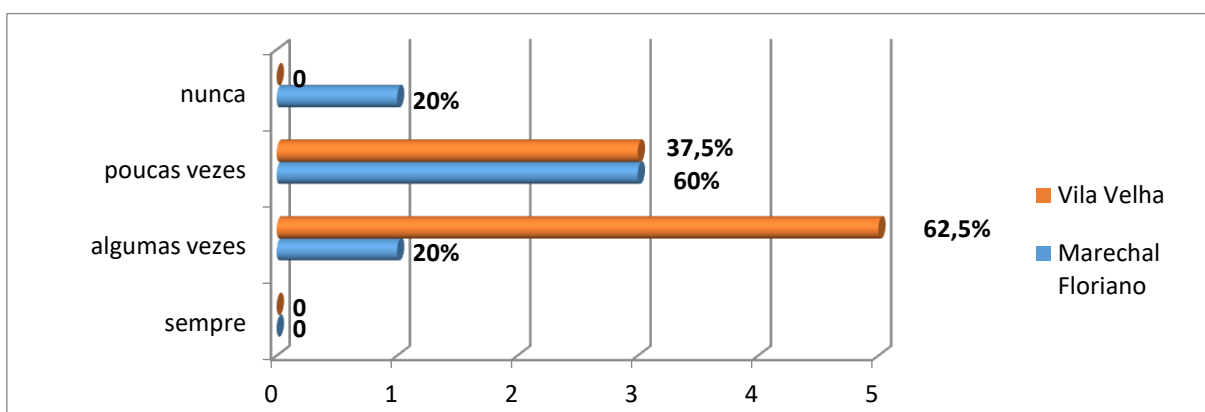


Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre a participação nas reuniões, no município de Vila Velha 2 conselheiros ou 25% afirmaram participar de todas reuniões, 3 conselheiros ou 37,5% participam sempre que podem, 2 conselheiros ou 25% participam com muita frequência e 1 conselheiro ou 12,5% com pouca frequência. No município de Marechal Floriano 1 conselheiro ou 20% informou participar de todas reuniões, 3 conselheiros ou 60% participam com muita frequência e 1 conselheiro ou 20% afirmou participar com pouca frequência.

Quanto a se reunirem com o segmento antes dos encontros do Conselho (gráfico 19), no município de Vila Velha, 5 conselheiros, representantes do governo, de servidores das escolas públicas, dos professores e dos pais de alunos- informaram que se reúnem algumas vezes com o segmento que representam e 3 conselheiros- representantes do governo, de diretores e de servidores das escolas públicas afirmaram reunir poucas vezes com o segmento que representa. No município de Marechal Floriano, 1 conselheiro- representante do segmento diretores- informou nunca reunir com o seu segmento, 1 conselheiro- representante do segmento governo- informou se reunir algumas vezes com seu segmento e 3 conselheiros- representantes dos professores das escolas públicas, dos diretores das escolas públicas e dos alunos- informaram reunir poucas vezes. Segundo os entrevistados, no ano de 2020 não houve nenhuma reunião com os segmentos representados.

**Gráfico 19:** Reunião com o segmento antes dos encontros do Conselho para discutir ponto de pauta



Fonte: organizado pela autora, 2021.

É evidente a dificuldade de se garantir a representação e representatividade nos Cacs/Fundeb nos municípios pesquisados. Se tomarmos a definição de Gohn (2007) sobre participação e representação, compreenderemos que a participação se efetiva na medida em que os membros, escolhidos por seus respectivos segmentos, assumem o compromisso de

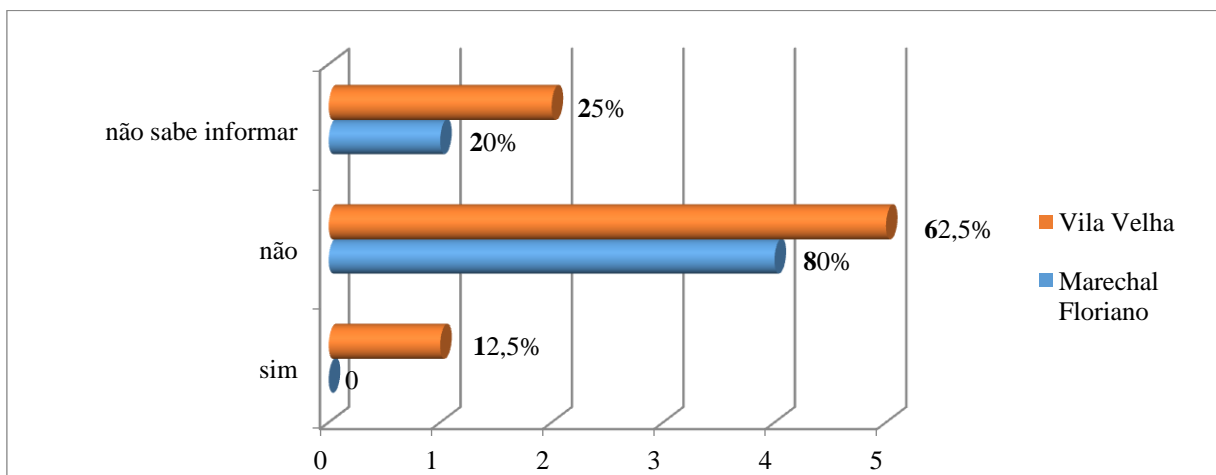
acompanhar e fiscalizar os programas e políticas educacionais, discutir e deliberar sobre as diversas pautas de análise, com vistas a uma atuação efetiva. Essa deve ser uma via de mão dupla, onde o representante assume o compromisso de representar um determinado segmento, se compromete com este segmento e com os interesses da coletividade.

Segundo Gohn (2004, p. 24) esse compromisso e responsabilidade participativa é o resultado “das conexões entre os indivíduos, redes sociais e às normas de reciprocidade e lealdade que nascem dela”, que emergem e se alicerçam no reconhecimento da importância de fazer valer a voz dos representados. Esse exercício de participação e representatividade é considerado um desafio para o Brasil, haja vista uma tradição pouco alicerçada do regime democrático, completa Coutinho (2015):

Tal como ocorre com partidos políticos que pouco representam os interesses de segmentos ou grupos sociais, o mesmo acontece com outras instâncias organizativas da sociedade, a exemplo dos conselhos em investigação. É pelo processo representativo que os representados delegam a seus representantes o poder de agir em seu nome e decidir sobre as diversas questões da vida política, porém com frequência os representantes agem e decidem por conta própria sem levar em consideração a vontade dos representados. (FERREIRA e BRAGA, 2009; PAIVA, BRAGA e PIMENTEL JR, 2007 apud COUTINHO, 2015, p. 168-169).

Quanto à existência de comissões internas para discussão de assuntos diversos relativos à área da educação (gráfico 20), mantêm-se as divergências nas informações: no município de Vila Velha 1 conselheiro afirmou que existem essas comissões, 5 conselheiros informaram que não existe e 2 conselheiros não souberam informar. No município de Marechal Floriano 4 conselheiros informaram não existir e 1 conselheiro não soube informar.

**Gráfico 20:** Comissões internas ao Conselho



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Os quadros 6 e 7 mostram o percentual de frequência dos conselheiros na busca de informações sobre documentos, prestações de contas e quaisquer documentos que tratam da educação municipal e de informações relacionadas à atuação do Cacs/Fundeb em que atua junto a instituições como Ministério Público, Tribunal de Contas, Portal da Transparência e outros.

#### Quadro 6:

Frequência do conselheiro na busca de informações sobre documentos, decretos, portarias e prestações de contas dos municípios relacionados à educação municipal.

Frequência	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Sempre	1	20%	1	12,5%
Com muita frequência	1	20%	7	87,5%
Com pouca frequência	2	40%	-	-
Nunca procurou esse tipo de informação	1	20%	-	-
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

#### Quadro 7:

Frequência na procura de informações relacionadas à atuação do Cacs/Fundeb em que atua junto a instituições como Ministério Público, Tribunal de Contas, Portal da Transparência e outros.

Frequência	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Sempre	-	-	-	-
Com muita frequência	-	-	3	37,5%
Com pouca frequência	4	80%	4	50%
Nunca procurou esse tipo de informação	1	20%	1	12,5%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

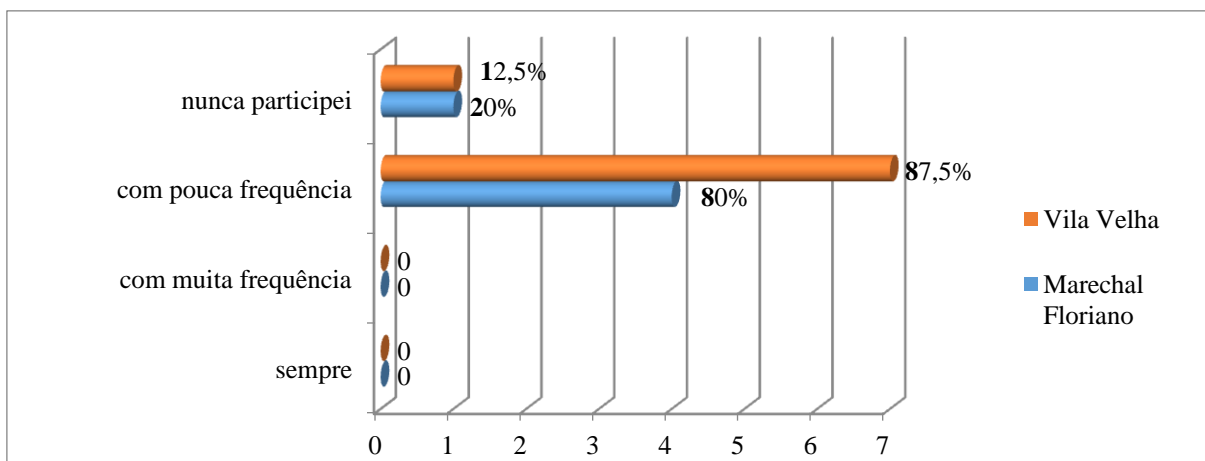
A análise das respostas mostra que os conselheiros demonstram pouco engajamento na busca de dados sobre a educação e sobre a utilização dos recursos junto ao poder público e outras instâncias de controle.

Algumas hipóteses podem ser levantadas sobre o pouco engajamento no controle social: i) desinteresse pela causa pública; ii) desconhecimento da importância do seu papel enquanto representante de um segmento no controle social; iii) dificuldades no acesso às informações pelas instâncias gestoras e de controle interno desestimulando-o nessa atuação mais efetiva; ou ainda, iv) desmotivação por sentir-se em situação desfavorável (fruto do legado histórico de dominação elitista sobre os menos favorecidos) quanto ao poder executivo e instâncias afins, denominado por Nunes (2006, p. 2) como “interiorização do estigma da pobreza”.

Vivendo numa sociedade que os inferioriza, os pobres encontram dificuldades para acreditar no seu próprio potencial, nas suas opiniões e na sua possibilidade, enquanto grupo, de enfrentar os problemas coletivos. Neste contexto, sua relação com os técnicos envolvidos no processo participativo tende a ser de esperar soluções prontas e de evitar o debate, o que descaracteriza completamente a participação. (NUNES, 2006, p. 2).

O mesmo ocorre com relação ao acompanhamento das sessões da câmara municipal, (gráfico 21) principalmente para acompanhamento e fiscalização das discussões e deliberações da câmara quanto à pauta da educação. A pouca frequência ou mesmo a não participação são evidentes nos dois municípios.

**Gráfico 21:** Participação do conselheiro em sessões da Câmara Municipal.



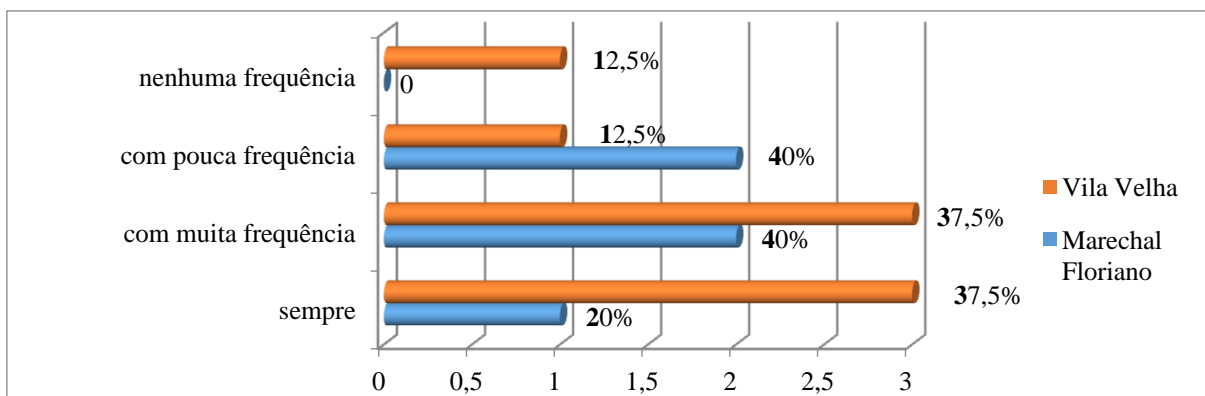
Fonte: organizado pela autora, 2021.

Mais uma vez percebe-se pouco engajamento dos conselheiros no acompanhamento dos gastos da secretaria (gráfico 22), principalmente porque esse acompanhamento é obrigatório



para o Cacs/Fundeb: no município de Vila Velha 3 conselheiros acompanham sempre, 3 conselheiros acompanham com muita frequência, 1 com pouca frequência e 1 afirma nunca ter participado desse acompanhamento. No município de Marechal Floriano 1 conselheiro afirma acompanhar sempre, 2 conselheiros acompanham com muita frequência, 2 conselheiros com pouca frequência.

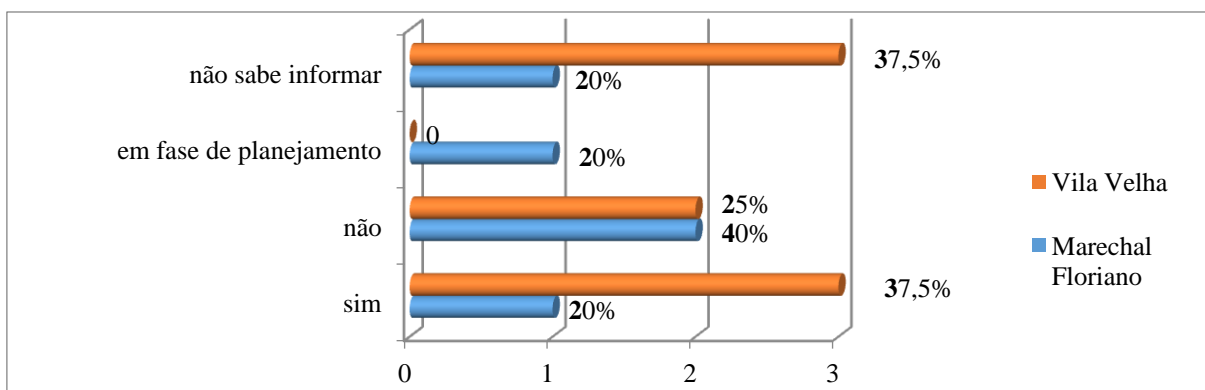
**Gráfico 22:** Acompanhamento regularmente dos gastos da Secretaria pelo Conselho do Fundeb



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre a existência de diagnóstico documentado sobre a situação do município (gráfico 23), os conselheiros demonstram dissenso nas respostas: do município de Vila Velha 3 conselheiros afirmam existir, 2 informaram não existir e 3 não souberam informar se existe. No município de Marechal Floriano 1 conselheiro afirma existir, 2 informaram não existir, 1 respondeu que está em fase de elaboração e 1 não soube responder. Com o intuito de conhecer o documento, a pesquisadora solicitou o acesso, entretanto, sem sucesso, pois os conselheiros não souberam informar onde se encontrava o referido documento.

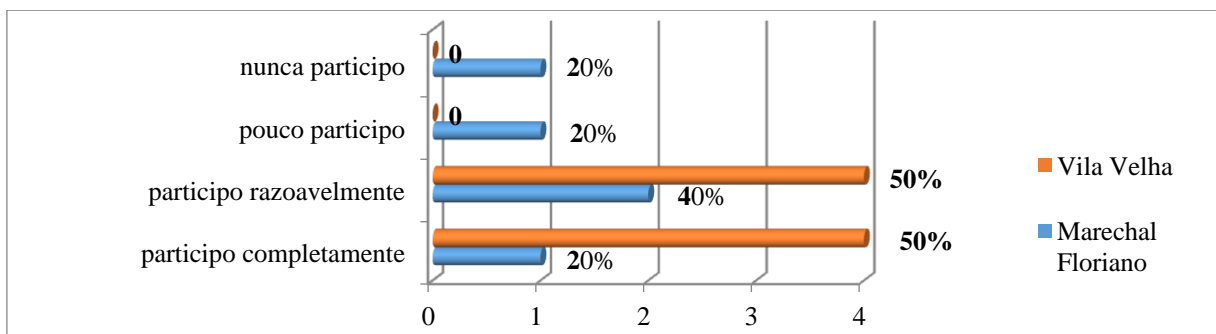
**Gráfico 23:** Sobre o diagnóstico da situação da educação no município.



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre a participação do conselheiro nas reuniões (gráfico 24), os municípios apresentam respostas muito divergentes: enquanto no município de Vila Velha todos os entrevistados informaram participar, sendo 4 participando completamente e 4 participando razoavelmente. Já no município de Marechal Floriano, apenas 1 conselheiro afirmou participar completamente, enquanto 2 conselheiros disseram participar razoavelmente, 1 afirmou pouco participar e 1 conselheiro disse nunca participar.

**Gráfico 24:** Participação do conselheiro com sugestões, comentários e ideias nas reuniões do Conselho.



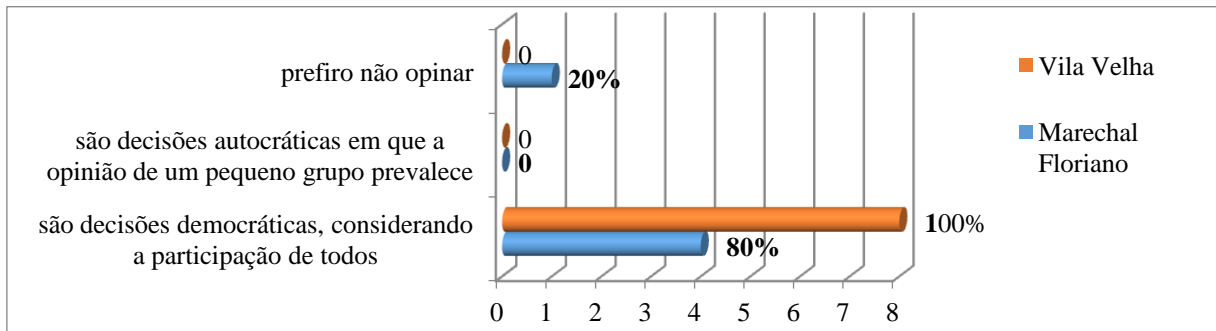
Fonte: organizado pela autora, 2021.

Outro dado revelado neste item diz respeito à questão da efetividade e legitimidade da participação do conselheiro. Ao verificar no questionário, percebeu-se que os seguimentos representados na pesquisa que mais se envolvem, dando sugestões e apresentando comentários e questionamentos foram os representantes do governo, dos professores e diretores das escolas públicas. Ou seja, percebe-se que a participação dos representantes dos segmentos pais de alunos e alunos acaba não participando ativamente dessas discussões. Essa realidade apresenta divergências das respostas à pergunta seguinte que trata das decisões do conselho levarem em consideração a opinião de todos os envolvidos, quando as respostas variaram nos dois municípios entre: sempre levarem em consideração a opinião de todos os membros- 3 conselheiros do município de Vila Velha, totalizando 37,5%, e 2 conselheiros ou 40% do município de Marechal Floriano, e na maioria das vezes levarem em consideração a opinião de todos os membros envolvidos – 5 conselheiros de Vila Velha, totalizando 62,5% e 3 conselheiros de Marechal Floriano, totalizando 60%.

Quanto às decisões tomadas nas reuniões do conselho (gráfico 25), todos os conselheiros de Vila Velha participantes da pesquisa os quais totalizam 8 conselheiros e 4 de Marechal Floriano afirmam que as decisões são democráticas, considerando a opinião de todos e apenas

1 conselheiro de Marechal Floriano preferiu não opinar, divergindo do resultado apresentado no gráfico 25, onde conselheiros de Marechal Floriano informam não apresentarem sugestões durante as reuniões.

**Gráfico 25:** Caracterização das decisões tomadas nas reuniões do Conselho.

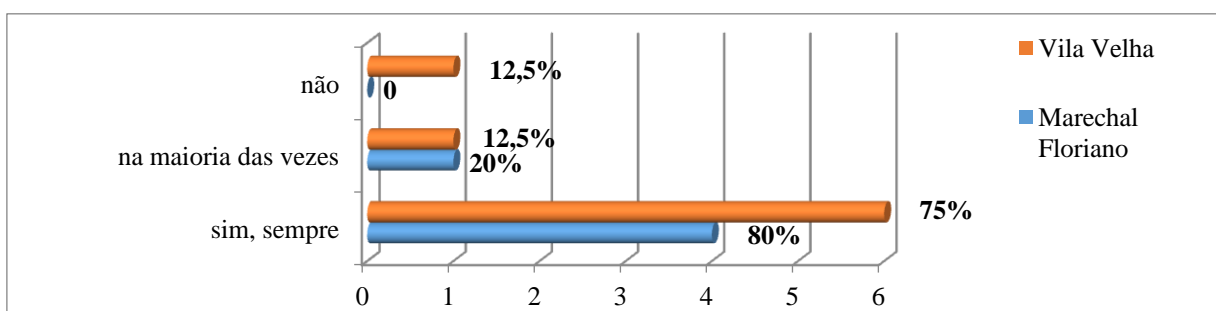


Fonte: organizado pela autora, 2021.

Os dissensos nas respostas permanecem no que se refere à leitura dos documentos produzidos nas reuniões: segundo 6 conselheiros de Vila Velha, totalizando 75%, sempre há leitura dos documentos produzidos, entretanto 1 conselheiro ou 12,5% diz que na maioria das vezes ocorre a leitura e 1 conselheiro ou 12,5% informou que não há a leitura de documentos produzidos na reunião. No município de Marechal Floriano 4 conselheiros, totalizando 80% afirmaram sempre haver a leitura dos documentos produzidos na reunião e apenas 1 conselheiro ou 320% afirmou que na maioria das vezes há essa leitura.

O mesmo dissenso ocorre quanto ao registro em atas das decisões tomadas pelos conselheiros ou minutas dos encontros (gráfico 26): 7 conselheiros de Vila Velha informaram que as cópias desses documentos são enviadas aos conselheiros e apenas 1 conselheiro informou que essa prática não existe. No município de Marechal Floriano 3 conselheiros informaram que há o envio das cópias dos documentos aos membros e 2 informaram que não.

**Gráfico 26:** Quanto ao registro das decisões tomadas na reunião.



Fonte: organizado pela autora, 2021.

Quanto à publicidade dos pareceres do Conselho em local de amplo acesso ao público, 3 conselheiros de Vila Velha, totalizando 37,5% afirmaram que há a divulgação desses pareceres, 2 conselheiros ou 25% informaram que não há essa prática e 3 conselheiros ou 37,5% não souberam informar. No município de Marechal Floriano, 2 conselheiros, totalizando 40% informaram que não há essa prática e 3 conselheiros ou 60% não souberam informar.

Ao serem arguidos sobre a utilização dos pareceres emitidos pelo conselho pela secretaria municipal de educação para tomadas de decisão quanto às políticas em educação e utilização dos recursos os conselheiros apresentaram respostas divergentes, conforme informado no quadro 8.

### Quadro 8

A Secretaria Municipal de Educação utiliza-se dos pareceres do Conselho para embasar sua tomada de decisão quanto aos gastos e às políticas públicas em educação?

Respostas	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Sim	2	40%	4	50%
Não	1	20%	1	12,5%
Não sei informar	2	40%	3	37,5%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

No que tange à importância do CACS/Fundeb para a gestão da educação municipal, os conselheiros dos municípios de Vila Velha e Marechal Floriano são unânimes em afirmar essa importância.

### Quadro 9

Importância do Conselho do Fundeb para a gestão da educação municipal, na visão dos conselheiros.

Respostas	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Muito importante	4	80%	7	87,5%
Importante	1	20%	1	12,5%
Pouco importante	-	-	-	-

Sem importância	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre a existência de articulação entre a secretaria e o conselho para deliberações quanto à utilização dos recursos do Fundeb (quadro 10), as respostas foram divergentes nos dois municípios.

### Quadro10

Existência de articulação entre a Secretaria Municipal de Educação e o Cacs/Fundeb no que diz respeito à forma como os recursos do Fundeb são distribuídos.

Respostas	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Sim	2	40%	4	50%
Não	1	20%	3	37,5%
Não sei informar	2	40%	1	12,5%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Quanto ao convite ou convocação ao conselho para discussão das políticas municipais no âmbito da educação pela secretaria municipal (quadro 11), as respostas dos conselheiros apresentam divergência da questão anterior.

### Quadro 11

Convite ou convocação ao Cacs/Fundeb pela SEME para discutir as políticas municipais no âmbito da educação.

Respostas	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Sempre	-	-	-	-
Com muita frequência	1	20%	-	-
Com pouca frequência	1	20%	4	50%
Nunca fui convidado	2	10%	1	12,5%
Não sei informar	1	20%	3	37,5%

<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>
--------------	----------	-------------	----------	-------------

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre qual segmento no Conselho apresenta maior influência nas decisões (quadro 12), as respostas dos conselheiros também apresentam divergências, entretanto, a maioria afirmou que todas as representações na mesma proporção apresentam influências nas decisões do conselho.

### Quadro 12

Qual segmento representado no Conselho apresenta maior influência nas decisões do Conselho

Respostas	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Representantes do governo	1	20%	3	37,5%
Representantes do Conselho Tutelar	-	-	-	-
Representantes de pais de alunos	-	-	-	-
Representantes dos alunos	-	-	-	-
Representantes dos diretores	-	-	1	12,5%
Representantes dos professores	1	20%	-	-
Todas as representações na mesma proporção	3	60%	4	50%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre as estratégias utilizadas pela gestão municipal para decisão e alocação dos recursos do Fundeb (quadro 13), a maioria dos conselheiros revela que não sabem informar.

### Quadro 13

Estratégia utilizada pela gestão municipal para decidir como e onde alocar os recursos do Fundeb

Respostas	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
O prefeito decide sozinho	-	-	-	-
Chamando os principais segmentos	1	20%	1	12,5%
Ouvindo as demandas do CACS	-	-	-	-

Conversando com a população diretamente ou por consulta pública	-	-	1	12,5%
Decide em reuniões com os secretários da pasta	1	20%	1	12,5%
O Secretário Municipal de Educação indica onde devem ser alocados os recursos	1	20%	-	-
Não sei informar	2	40%	5	62,5%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Sobre os principais problemas encontrados pelos conselheiros que interferem no bom funcionamento do Cacs/Fundeb, as respostas foram diversas, evidenciando problemas externos ao conselho e relativos ao conselheiro.

#### Quadro 14

##### Principal problema para o bom funcionamento do Conselho do Fundeb

Respostas	Marechal Floriano (Cons.)	%	Vila Velha (Cons.)	%
Falta de compromisso por parte de alguns conselheiros	1	20%	1	12,5%
Ausência constante de alguns conselheiros	1	20%	1	12,5%
Falta de remuneração para os conselheiros	-	-	1	12,5%
Falta de capacitação para os conselheiros	3	60%	3	37,5%
Deficiência na infraestrutura para funcionamento do Conselho	-	-	1	12,5%
A falta de tempo (dedicação exclusiva) para estudo e participação dos conselheiros	-	-	1	12,5%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Quanto à influência que o conselheiro exerce no Cacs/Fundeb, as respostas dos participantes da pesquisa revelam que nos dois municípios o nível de influência varia muito, conforme evidenciado no quadro 15.

#### Quadro 15

Influência que o Conselheiro exerce no Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb

Respostas	Marechal Floriano (Conselheiros)	%	Vila Velha (Conselheiros)	%
Muita influência	1	20%	5	62,5%
Pouca influência	3	60%	3	37,5%
Nenhuma influência	1	20%	0	12,5%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Foi solicitado aos conselheiros que identificassem as dificuldades que impactam diretamente na atuação dos conselheiros e o pleno exercício do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Foi permitido elencar mais de uma dificuldade, o que permitiu-nos observar no quadro abaixo as que mais interferem na atuação dos conselheiros.

**Tabela 3-** Dificuldades que interferem diretamente na plena atuação do Cacs/Fundeb.

Dificuldades que interferem diretamente na plena atuação do CACS/Fundeb	Marechal Floriano	Vila Velha
Baixo nível de informação dos conselheiros sobre os assuntos tratados nas reuniões e sobre a gestão dos recursos públicos na educação	2	5
Falta de apoio por parte da Prefeitura ao Conselho	2	3
Dificuldades no relacionamento do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação no que se refere ao diagnóstico e ações propostas	5	3
Atraso e/ou conflitos do Conselho com o poder público quando da liberação de recursos do Fundo para a realização de projetos.	1	1
Interferência indevida do poder executivo municipal na gestão dos recursos do fundo	1	5
Conselheiros da sociedade civil tendem a defender prioritariamente os interesses específicos das entidades que representam	1	3
Conselheiros do poder público com baixo poder de decisão e mobilização na secretaria municipal de educação a que estão vinculados	2	4
Baixa frequência dos conselheiros da sociedade civil às reuniões do CACS/Fundeb	4	5
Falta de remuneração para os conselheiros	-	1
Baixa frequência dos conselheiros representantes do poder público às reuniões do CACS/Fundeb	3	2
Rotatividade de conselheiros dentro do mandato	1	3



Dificuldade em obter as informações solicitadas sobre as políticas de financiamento da educação municipal	2	3
---	---	---

Fonte: organizado pela autora, 2021.

As respostas às questões apresentadas nesse item revelam muitas disparidades entre os conselheiros dos dois municípios. Objetivando pesquisar como está se efetivando a participação dos conselheiros no Cacs/Fundeb na gestão municipal, ao final dessa etapa da pesquisa percebemos que essa participação apresenta muitas fragilidades, algumas relacionadas diretamente às relações traçadas com a gestão para a efetivação de uma gestão democrática e que garanta o direito à educação de qualidade e com equidade.

Souza e Castro (2012) reconhecem que a gestão democrática está intimamente ligada à participação, autonomia, transparência e descentralização. Entretanto, essa pesquisa demonstra que na prática embatemos num discurso democrático com práticas gerencialistas que podem comprometer a participação e a autonomia nesses espaços.

É importante ressaltar a importância de qualificar essa participação, que extrapola o significado de estar presente. Segundo Gohn (2007) apud Coutinho (2015, p. 166) a participação social perpassa as seguintes etapas:

[...] a presencial que é tida como a forma mais passiva, menos intensa e marginal; a ativação onde indivíduos exercem diversas atividades delegadas e por fim a participação (propriamente dita) ou decisão onde o indivíduo atua e contribui direta ou indiretamente para uma decisão política (2015, p. 166).

Nesse sentido, a participação está diretamente ligada também à responsividade dos conselheiros, ou seja, à capacidade de reconhecer a importância da sua atuação como conselheiro, a começar por se fazer presente, de forma efetiva e não apenas como mais um membro.

Ao observarmos as respostas dos conselheiros de Vila Velha e Marechal Floriano, é evidente a disparidade entre a prática participativa dos conselheiros nos municípios pesquisados: o município de Vila Velha garantiu que as reuniões mensais ocorressem no ano de 2020, conforme recomendando pelo Manual do Fundeb, por meio de reuniões online, o município de Marechal Floriano realizou apenas uma reunião no ano de 2020 de forma presencial no mês de novembro.

O desconhecimento do que está estabelecido na legislação e nos documentos pertinentes ao funcionamento do conselho evidencia uma fragilidade apresentada pelos conselheiros do Cacs/Fundeb de Marechal Floriano, evidenciado na fala de um dos conselheiros:

[...] eu já estou completando quatro anos no conselho, entrei no mandato passado e acabei continuando nesse. Nunca ouvi falar que existia um manual que orientasse nosso trabalho (DADOS DA PESQUISA, 2021).

Também os conselheiros do Cacs/Fundeb do município de Vila Velha demonstraram desconhecimento de vários documentos pertinentes ao Conselho e ao seu trabalho como conselheiro, o que impacta diretamente no desempenho da sua função. É incontestável a necessidade de uma formação que habilite os conselheiros para facilitar o exercício da sua função. O depoimento abaixo confirma essa assertiva:

[...] é muito documento para conhecermos. Mas a gente tem também outras funções e às vezes não dá tempo estudar em casa para conhecer melhor, e na reunião do conselho quase sempre não dá tempo porque quando chegamos à reunião, tem muito assunto para tratar. Tem documento que é muito complexo e também os outros conselheiros não conhecem. Eu vejo que todos os conselheiros poderiam, ao entrar no conselho, participar de uma formação que o habilite para atuar como conselheiro (DADOS DA PESQUISA, 2021).

Ainda sobre o desconhecimento da legislação e outros documentos pertinentes ao Cacs/Fundeb, outra preocupação reside no fato de que o nível de conhecimento sobre os dados do Fundeb e suas interpretações, vai além do desconhecimento dos documentos, como por exemplo, conselheiros que desconhecem até mesmo o que é o Fundeb e suas funções como conselheiros.

[...] eu sei que é um fundo que vem dinheiro para o município investir na educação, mas eu não sei muito mais que isso. Eu sei que o meu papel como conselheira é muito importante, mas quase não consigo participar. Hoje por exemplo só consegui participar desta reunião, porque precisei vir aqui na cidade. Desde que começou a pandemia estou na roça. Então não consigo vir todos os dias. No ano de 2020 eu não consegui participar da reunião que teve, então não sei o que teve (DADOS DA PESQUISA, 2021).

Permanece evidente a dificuldade nas relações do Cacs/Fundeb com o poder executivo. As dificuldades de acesso, o não atendimento às solicitações, as dificuldades em garantir o pleno funcionamento do conselho, bem como as resoluções das solicitações, mesmo oficialmente enviado. Segundo Aragão (2003, p. 260):

A sociedade civil continua manejada pelo poder do Estado nas suas diversas ramificações. Urge criar condições para que possamos romper com a cultura política

dominante e ousarmos formular uma nova proposta de socialização, baseada na educação para a cidadania participativa, transformadora.

O fato da maioria dos conselheiros desconhecerem quais estratégias o poder executivo utiliza para decidir e alocar os recursos do Fundeb revela uma vulnerabilidade na relação entre conselho e poder executivo, uma vez que a transparência das ações deste junto ao conselho não é percebida. Fuentes (2020, p. 98), em pesquisa sobre o controle social enxerga a transparência como um “instrumento de política de governo, essencial para evitar a corrupção” e garantir o uso correto dos recursos, e por consequência, “a realização de um bom governo”, voltado para as reais necessidades da sociedade.

A rotatividade dos conselheiros também foi identificada como um entrave à plena atuação dos conselheiros é a rotatividade de conselheiros. Entretanto, essa informação destoava do que está apresentado na Plataforma Cacs/Fundeb, do FNDE, alimentado pelos conselhos obrigatoriamente a cada mandato, que indica não haver troca significativa de representantes no decorrer do mandato: no município de Marechal Floriano, desde a criação do Cacs/Fundeb, em 2007, não houve nenhum desligamento no decorrer do mandato; no município de Vila Velha, ocorreu, no mandato 2012/2014 o desligamento de um representante dos pais com substituição e um representante do poder executivo e no mandato 2018/2020 o desligamento de um representante dos estudantes com substituição.

A falta de apoio do poder executivo ao conselho, segundo os conselheiros, também é um entrave à plena atuação dos conselheiros, uma vez que não possuindo autonomia financeira para atuar, o conselho fica dependente da “*boa vontade*” (grifo nosso) da secretaria, conforme descreve um conselheiro:

Aqui é um dilema o nosso conselho: não temos lugar certo para funcionar. Utilizamos a sala de reuniões da secretaria, porém nossas reuniões são marcadas conforme a disponibilidade da sala. Se por acaso surgir alguma emergência da secretaria em usar a sala de reuniões, a nossa reunião é que é sempre cancelada. Isso é complicado porque temos nossos compromissos também. Para os conselheiros que já trabalham na secretaria ou na prefeitura não é problema porque como as reuniões ocorrem sempre nos horários de expediente, eles são liberados para participarem. Quem trabalha em outro lugar que não a prefeitura, é muito complicado, porque você já precisa convencer o chefe deixar participar, ou pagar alguém para trabalhar no seu lugar naquele horário. Por isso que muitas vezes não consigo estar na reunião. Quanto ao material que precisamos para as reuniões, temos ainda sorte que um dos conselheiros trabalha na secretaria e por isso conseguimos imprimir o material. Porém, se precisamos realizar alguma visita, é um dilema... (DADOS DA PESQUISA, 2021).

O desafio para garantir o funcionamento do Cacs/Fundeb também foi evidenciado por Uman (2008) em pesquisa realizada sobre o controle social, cujo resultado também demonstra certa ingerência do poder executivo em garantir o pleno funcionamento do conselho, reforçando a teoria de que os conselhos não recebem o devido “reconhecimento por parte dos governos municipais”, também verificado por Moura (2010, p. 139) em pesquisa realizada sobre o controle social.

Essa prática da gestão vai à contramão do que está estabelecido na legislação, a qual que determina que os Cacs/Fundeb não terão dotação orçamentária própria, ficando a cargo do poder executivo garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos, esbarrando também na garantia da autonomia do conselho para seu pleno funcionamento.

Desdobra dessa situação outra fragilidade elencada pelos conselheiros como obstáculo à pela atuação justamente a questão do orçamento para o conselho e remuneração para os conselheiros. A assertiva de um conselheiro expressa a insatisfação com essa situação:

Os profissionais que trabalham na prefeitura e participam do conselho, tem liberação para participar das reuniões, que acontecem normalmente no horário de expediente. Entretanto, quem é trabalhador de outra área, ou mesmo de outra rede de ensino, não tem liberação para todas as reuniões, sendo necessário às vezes pagar para outra pessoa ficar em seu lugar para poder participar das reuniões. Se o conselho dispusesse de uma verba para ajudar os conselheiros que trabalham em outros lugares a custear suas saídas para as reuniões. Por isso não participo de todas as reuniões (DADOS DA PESQUISA, 2021).

Para o Cacs/Fundeb não é permitido disponibilização de orçamento para o conselho, que acaba impactando a atuação dos conselheiros, haja vista as dificuldades já apresentadas nesta pesquisa, o que nos leva a inferir uma manobra do poder executivo de forma a atravancar a atuação do conselho; inferência essa também percebida por Moura (2010, p. 140), cujos dados obtidos na pesquisa denotam a “intenção do Poder Executivo dos municípios, com a conivência das SE, parece ser a de não permitir que os CME tenham autonomia necessária para atuar e arquitetam estratégias para inviabilizar o funcionamento desses órgãos”.

### **5.3.5 Revelações das atas das reuniões**

Como já informado, outra etapa da pesquisa correspondia à análise das atas das reuniões, objetivando perscrutar nelas possíveis indicações acerca da atuação dos conselheiros.

Nesta etapa o desafio não foi diferente, já começando pelo Cacs/Fundeb do município de Marechal Floriano, que durante o ano de 2020 reuniu seus membros uma única vez, no mês de novembro para análise da prestação de contas do ano de 2019. Uma fragilidade encontrada durante a solicitação de acesso a esse material reside no fato de que o Cacs/Fundeb não tinha em posse atas do Conselho de outros anos que não apenas o ano desta pesquisa. Como só nos foi apresentada uma única ata do dia 17 de novembro de 2020 e junto dela o Parecer Conclusivo da Prestação de Contas referente ao ano de 2019, procuramos extrair o máximo de dados que nos permitisse avaliar a atuação dos conselheiros. Informamos que os excertos demarcados entre aspas referem-se ao conteúdo fidedigno da ata.

O registro desta única ata no ano de 2020 realizado no dia 17 de novembro de 2020 tinha como “objetivo analisar a prestação de contas do ano de 2019 e emitir parecer conclusivo da prestação de contas”. Segundo o Presidente do Conselho, que presidiu a reunião, “70,52% dos recursos foram destinados ao pagamento dos profissionais do magistério e 27,71% foi aplicado nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica”.

Constava na ata ainda a “solicitação que cada membro observasse as receitas e despesas de cada mês presente no relatório”. Conforme descrito na ata, “houve uma dúvida com relação a pensões alimentícias de dois servidores (um referente aos 60% e outro aos 40%)”, que segundo o presidente do conselho deveria ser encaminhada a solicitação de “esclarecimento com o setor de finanças e posteriormente um relatório com os esclarecimentos” que seria “anexado à ata”. Agradecendo a presença de todos, encerrou a reunião. Constavam nesta ata as assinaturas de um representante dos diretores- suplente, 1 representante do poder executivo- suplente, 1 representante dos servidores técnico-administrativos- titular, 1 representante de pais de alunos- suplente e 1 representante de professores- titular.

No Parecer Conclusivo, anexo à ata, datado também do dia 17 de novembro de 2020 constava a seguinte redação:

Em 17 de novembro de 2020 reuniu-se o Conselho Municipal do Fundeb do município de Marechal Floriano para análise e prestação de contas dos recursos referentes ao ano de 2019. Com base nas informações disponíveis nos demonstrativos de prestação de contas, enviadas pela Prefeitura Municipal de

Marechal Floriano e após análise, o Conselho decidiu por unanimidade aprová-las sem ressalvas e assinam o presente parecer. (DADOS DA PESQUISA, 2021)<sup>29</sup>

O documento recebeu assinatura dos seguintes representantes: 3 de pais sendo 2 titulares e um suplente, 1 de professores- titular, 2 de diretores sendo um titular e um suplente, 2 do poder executivo sendo um titular e um suplente e 1 assinatura de um funcionário da Secretaria Municipal, que não é membro do Conselho.

Os dois documentos apresentam algumas situações que merecem destaque:

- i) na ata consta uma dúvida com relação ao uso do recurso, cujo questionamento deveria ser enviado à secretaria de finanças para esclarecimentos, cujo relatório deveria ser anexado à ata, entretanto não foi possível avaliar o referido relatório, haja vista que não foi anexado à ata;
- ii) uma vez que o relatório de prestação de contas havia deixado dúvidas entre os conselheiros, o que por si só demandaria nova análise após envio do relatório com esclarecimentos do setor de finanças, entretanto, aprovou-se a prestação de contas no mesmo, significando que não esperou-se o retorno do setor de finanças para então analisar se deveriam ser aprovadas ou não;
- iii) o direito de voto no conselho é inerente ao representante titular e, somente em sua ausência o suplente tem direito de voz, entretanto, observa-se que no Parecer Conclusivo de Prestação de Contas, aprovado por “unanimidade e sem ressalvas” foi assinado por membros titulares e seus suplentes. Esse documento, que deve ser assinado apenas por membros conselheiros titulares e, na sua “ausência” (grifo nosso) por seu suplente, foi também assinado por um membro externo, como contagem de voto para aprovação;
- iv) considerando que os dois documentos foram produzidos na mesma reunião, há divergências no quantitativo de assinaturas e de identidades;
- v) a dificuldade em comprovar se os membros presentes são mesmo conselheiros, uma vez que na ata não consta o nome completo e o segmento que representa. Só

---

<sup>29</sup> A ata original foi redigida no computador, impressa em folha não apresentando página. Foi disponibilizado para análise apenas a cópia da ata e do parecer conclusivo, da qual extraímos o excerto de forma fidedigna.

foi possível comprovar após contatar o presidente do conselho, que informou a quem pertenciam as assinaturas.

Uma única ata não nos permite realizar uma análise apurada da atuação dos conselheiros, mas pelos dados contidos nas atas, pode-se inferir que há o desconhecimento do que determina a legislação sobre a execução de uma reunião; sobre o que deve constar em uma ata, considerando que ela deve ter o registro fidedigno de todos os diálogos tratados no momento, bem como os encaminhamentos e decisões/recomendações; sobre direito de voz e voto dos membros.

Há um descumprimento do que orienta o Manual do Fundeb quanto às reuniões ordinárias e extraordinárias, uma vez que neste município não apresento regularidade nas reuniões. Pela assertiva do presidente do conselho do biênio 2019/2021, no ano de 2019 houve apenas 2 reuniões e no ano de 2020, apenas uma, já descrita acima.

O município de Vila apresentou 10 atas, 5 referentes ao ano de 2019 e 5 atas referentes ao ano de 2020. As atas de 2019 e a de 10 de janeiro de 2020. O quadro abaixo apresenta de forma resumida a pauta das reuniões.

### Quadro 16

#### Reuniões do CACS/Fundeb de Vila Velha

Data	Resumo da pauta da reunião	Representação.
05/09/20219	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posse de novos conselheiros;</li> <li>• Proposta do orçamento do exercício financeiro de 2020.</li> </ul>	Diretores, Professores, Profissionais da secretaria municipal de educação; governo.
03/10/20219	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise dos documentos enviados para o conselho</li> <li>• Divulgação do encontro estadual da UNCIME</li> </ul>	Diretores, Professores, Profissionais da secretaria municipal de educação; governo.
07/11/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização do III Seminário de Gestão Democrática</li> </ul>	Governo, diretores e professore
10/12/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise das prestações de contas</li> </ul>	Diretores, Professores,

	PEJA/2018	Profissionais da secretaria municipal de educação; governo,
10/02/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise do relatório de gestão, prestações de contas e dos arquivos de folhas de pagamento.</li> </ul>	Diretores, Professores, Profissionais da secretaria municipal de educação; governo.
19/02/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentação do relatório de gestão</li> </ul>	Diretores, Professores, Profissionais da secretaria municipal de educação; governo.
13/07/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reunião via meet;</li> <li>Análise da minuta do Regimento Interno do CACS</li> </ul>	Diretores, Professores, Profissionais da secretaria municipal de educação; governo; pais de alunos.
27/07/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação do Regimento Interno;</li> <li>Análise das contas do PNATE/FNDE</li> </ul>	Diretores, Professores, Profissionais da secretaria municipal de educação; governo; pais de alunos.
24/08/20120	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentação do projeto de pesquisa da mestranda Flávia Márcia;</li> <li>Análise dos documentos sobre pagamento de profissionais indevidamente.</li> </ul>	Diretores, Professores, Profissionais da secretaria municipal de educação; governo.

Fonte: organizado pela autora, 2021.

As atas do município de Vila Velha apresentam diferenças expressivas, se considerarmos a ata do outro município pesquisado. Apresentamos algumas características observadas:

- i) as atas possuem uma estrutura organizada, sempre começando com um cabeçalho, constando a data da reunião, horário de início, nome completo por extenso dos



participantes e o segmento que representam, se são titulares, suplentes em substituição ao titular, suplentes (uma vez que a reunião é aberta ao público), se convidados ou ainda, população em geral;

- ii) a prática da leitura da pauta do dia e da ata da reunião anterior para leitura e aprovação, caso não haja ressalvas;
- iii) a apresentação dos assuntos conforme elencados na pauta;
- iv) registros detalhados dos diálogos, das considerações/recomendações e dos encaminhamentos;
- v) a execução de reuniões ordinárias e extraordinárias;
- vi) o conselho possui uma secretária executiva, responsável por redigir a ata.
- vii) a presença de questionamentos, recomendações e encaminhamentos, quando necessários ao encerramento da ata.

Entretanto, alguns pontos merecem atenção:

- i) o número de participantes da reunião não coincide com as assinaturas apresentadas nas atas, isso quando não há nenhuma assinatura, observada em 3 atas disponibilizadas;
- ii) ausência constante de representantes de pais e de alunos, do conselho tutelar;

É evidente que a participação social não está sendo garantida, haja vista que as ausências dos representantes de pais e de alunos são constantes, balizando assim o trabalho democrático e representativo. As informações levantadas nas atas dos municípios analisados demonstram que a participação é mais efetiva pelos profissionais da educação e representantes do governo do que pela sociedade civil.

Ficou evidente também que a ação de fiscalizar do Cacs, apresenta fragilidades como desinteresse, falta de compromisso e atraso do poder público para com os Cacs no envio dos documentos comprobatórios dos gastos com o recurso do Fundeb, que resulta em uma atuação inconsistente e fragilizada.

Entendendo o controle social como o olhar apurado da sociedade civil para o Estado e suas ações, “puxando as rédeas”, para que o recurso atenda todas as necessidades, nossa percepção é que deveria atuar na perspectiva de direcionar a ação do Estado pelo percurso democrático, atendendo às suas demandas.

As atas analisadas denotam a predominância de discussões de pareceres administrativos, de cunho contábil, superficiais, assuntos burocráticos, com formalização de aprovações de contas. Desta feita, percebe-se que “esse quadro presente em nosso povo inibe a ideia de um controle entre pares” (BRAGA, 2010 p. 2), limitando a atuação do conselheiro.

Resumindo, a atuação dos conselheiros na prática, se resume apenas na fiscalização contábil e financeira. Contudo, “[...] se o conselho não toma a fiscalização do uso do dinheiro como tarefa sua, tem pouca efetividade social e acaba legitimando o mau uso dos recursos” (GOUVEIA; SOUZA, 2006 p. 147), contribuindo para a negação do direito à educação. Entretanto, não podemos deixar de mencionar o papel do conselheiro em sua completude, que deve transpor os limites da tarefa de fiscalizador contábil- financeiro, alcançando uma visão sociopolítica, e um efetivo controle social.

Uman (2008, p. 137) evidenciou em pesquisa que essa prática de fiscalização contábil encontra respaldo na tentativa de “sinonimizar fiscalização e controle com controle social e acompanhamento, pois mesmo sendo conceitos parecidos, são realizados por entidades diferentes dentro da administração pública e quando da diferenciação desse conceito a função dos conselheiros será mais límpida”.

Compreendendo que a participação implica diretamente em colaborar com a gestão pública de forma a melhorar a educação do município, a atuação qualificada no conselho demanda compromisso, responsividade por parte dos conselheiros e momentos de formação teórico-prática, permanente, permitindo assim o acesso aos conhecimentos necessários para atuar com efetividade e qualidade e, conseqüentemente contribuir para uma gestão pública mais democrática.

Segundo Coutinho (2015, p. 191) “ao participar dos conselhos e de suas diversas atividades, os conselheiros poderiam, no sentido pedagógico, mesmo, *aprender a participar participando* da vida política e social da comunidade”.

### **5.3.6 Entraves e Prospecções para a atuação do Conselheiro**

A pesquisa revela que ainda existem grandes desafios a serem vencidos para que os conselhos possam atuar com autonomia e de forma democrática, contribuindo diretamente para que a

gestão municipal garanta o direito à educação de qualidade e com equidade, uma vez que esse é o objetivo maior do Fundeb e conseqüentemente da atuação do Cacs/Fundeb.

Um dos desafios está em garantir a infraestrutura mínima para o funcionamento do conselho: instalações físicas precárias e insuficientes; falta de conhecimento relativo às questões sociais e às políticas necessárias para a garantia de uma educação de qualidade; falta de conhecimento dos procedimentos definidos pelo governo federal para que essas políticas se efetivem; falta de técnicos e funcionários capacitados para darem o suporte necessário para que as políticas sociais aconteçam; ausência de recursos materiais para o exercício da função. Observamos nos gestores municipais uma dificuldade em cumprir o que determina a legislação, uma vez que mesmo inserido esse item na lei do Fundeb, ainda evidenciamos municípios com uma infraestrutura precária para atendimento ao conselho, quando não, eles sendo obrigados a se reunirem em espaços da secretaria, submetidos às normas desta, mantendo-se o caráter dependente do poder executivo.

A falta de conhecimento dos processos analisados, por sua complexidade e linguagens específicas também é um entrave para o bom desempenho dos conselheiros. Na fala dos participantes da pesquisa, o não entendimento dos processos e documentos desmotiva-os no desempenho da sua função, uma vez que acaba ficando submetidos a quem entende um pouco mais. Ficou evidente na pesquisa que muitos conselheiros acabam silenciando durante as reuniões por insegurança e desconhecimento. A capacitação dos conselheiros precisa ser enxergada como essencial ao seu desempenho, juntamente com os conhecimentos que o conselheiro traz de sua realidade.

A compreensão dos dados financeiros é um complicador até mesmo para os membros que possuem uma maior escolarização, comprometendo a análise apurada dos conselheiros, revelando uma necessidade urgente, e ao mesmo tempo permanente, de investimentos em formação para que consiga se garantir que os conselheiros atuantes estejam aptos e com a formação necessária para o bom desempenho da sua função.

Garantir a autonomia dos conselhos é outro desafio a ser vencido. Ainda que já percebido um grande avanço nessa discussão e já observarmos em alguns municípios esse exercício, perdura ainda a cultura política patrimonialista e centralista defendida e praticada por alguns grupos dominantes.

Dagnino (2002) afirma que os entraves que os conselhos encontram para atuar são de ordem política e técnica: i) de ordem política na medida em que o poder executivo, direta e indiretamente interfere nas ações do conselho, seja pela indicação de membros, seja pelos obstáculos que coloca ao desempenho dos conselheiros quando omite informações necessárias, tenta manipular o conselho para aprovações das prestações de contas; ii) de ordem técnica, que demanda esforços muitas vezes difíceis de serem vencidos, em especial por conselheiros representantes da sociedade civil. Segundo o autor, as dificuldades de acesso à formação por esses conselheiros, os desmotiva, provocando rotatividade desses representantes e por outro lado, a presença de conselheiros mais qualificados tecnicamente, em geral representantes do poder executivo, pode desqualificar a atuação dos representantes da sociedade civil.

Para além dos desafios de ordem técnica e política, os conselheiros precisam ser revestidos do sentimento de pertença, de identificação com a sociedade da qual faz parte, do seu lugar de fala enquanto conselheiro e a importância do seu papel para a construção de uma educação de qualidade. Somente quando os conselheiros se perceberem como capazes de contribuir para os debates das políticas sociais e setoriais e participarem dos processos decisórios haverá de fato uma atuação efetiva do conselho.

Para superar esses desafios se faz necessário o comprometimento não só dos membros do conselho, mas também da sociedade, na medida em que modificam a cultura política local e exercitem a participação política por meio do controle social. Além disso, entendemos ser emergente o amadurecimento político dos cidadãos de modo que assumam o compromisso com os princípios democráticos da participação e do controle social.

Na medida em que reconhece que as realidades podem ser transformadas e modificadas, e que somente pela educação isso será possível, poderá atuar como agente transformador, pelo compromisso que assume com si próprio e com a sociedade que está inserido. Como atesta Paulo Freire (2006, p. 21): “A consciência se reflete e vai para o mundo que conhece: é o processo de adaptação. A consciência é temporalizada. O homem é consciente e, na medida em que conhece, tende a se comprometer com a própria realidade”.

## 6 PRODUTO EDUCACIONAL

Ao adentrarmos em uma pesquisa no mestrado profissional, o desafio que se apresenta marcante desde os primeiros passos nessa direção diz respeito ao produto educacional, de caráter compulsório, conforme atesta Rôças, Moreira e Pereira (2018, p. 61):

[...] por força de lei, a modalidade profissional necessita estabelecer uma interlocução com demais setores da sociedade, extrapolando os muros da academia e promovendo “transferência de tecnologia” científica e/ou cultural, bebendo na fonte da pesquisa aplicada, além de ampliar o tempo de exposição e reflexão do profissional aos referenciais teórico-metodológicos de cada área de conhecimento.

Segundo Bessemer e Treffinger (1981) apud Rizzatti et al (2020) o produto educacional deve ser produzido com o propósito de responder um problema/pergunta provindo do campo da prática profissional. Várias são as possibilidades de produtos educacionais, entre eles artefatos reais ou virtuais: protocolos, manuais, software, aplicativos, material didático (impressos, audiovisuais, novas mídias) ou ainda, um processo.

Rôças, Moreira e Pereira (2018, p. 67) defendem ainda que o

principal produto de um curso de MP não é o PE em si, mas sim o processo de transformação do mestrando durante a elaboração do PE. O mestrando, autor do PE, envolve-se no processo de identificação do problema (de ordem prática), com base em referencial teórico-metodológico consistente e coerente, reflete, propõe encaminhamentos / soluções para abordar o problema identificado, aplica e testa o PE, retomando criticamente a primeira versão para compor a versão final que acompanha o texto dissertativo.

Segundo os autores, esse caminho possibilita ao professor refletir, durante sua pesquisa não só as etapas teóricas e metodológicas, mas principalmente sobre sua ação pedagógica, com a perspectiva de redirecionar sua prática (SELINGARDI, MENEZES, 2017).

Pautada nessa perspectiva e após analisar os resultados desta pesquisa, o produto educacional apresentado é a proposta de uma formação básica com as temáticas inerentes ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Tal proposta poderá ser executada pelos Centros de Formação (Rede Estadual ou Redes Municipais, se houver), pelas Secretarias Municipais ou pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, na modalidade EaD ou Presencial.

Para a modalidade EaD, a formação tem a seguinte estrutura: dois tópicos de 20 horas cada, totalizando 40h, conforme quadro abaixo:

### Quadro 17

#### Carga horária da formação

Tópico	Carga Horária
1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	20h
2. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	20h

Fonte: organizado pela autora, 2021.

Cada tópico no Ambiente Virtual de Aprendizagem constitui-se de:

- i) Abertura de cada tópico na plataforma;
- ii) Problematização de situação vivenciada no cotidiano do conselho, que servirá como ponto de partida para o estudo de cada tópico;
- iii) Livro com o conteúdo teórico sobre a temática do tópico.
- iv) Atividades desenvolvidas dentro do tópico para verificação da aprendizagem;
- v) Fórum de discussão e aprofundamento da temática apresentada no tópico, de forma que articule conceitos teóricos e saberes, objetivando a qualidade do ensino e a formação para a cidadania;
- vi) Avaliação ao final de cada tópico;
- vii) Avaliação final da formação.

O quadro a seguir descreve os conteúdos programáticos e a bibliografia básica de cada tópico.

### Quadro 18

#### Conteúdo Programático da Formação

Tópicos	Conteúdo Programático	Bibliografia Básica
I O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	Livro 1: O Financiamento da Educação	BRASIL. Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o Regulamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Revoga dispositivos da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. <b>Diário Oficial da União.</b>

		<p>Brasília, 2020</p> <p>BRASIL. Cartilha Novo Fundeb 2021. Ministério da Educação. Brasília: 2021</p> <p>BRASIL. Constituição (1988). <b>Constituição da República Federativa do Brasil</b>. Brasília, DF: Senado, 1988.</p> <p>DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? <b>Educ. Soc. Campinas</b>, vol. 27, n.96- Especial, p. 753-774, out, 2006. Disponível em: <a href="http://www.cedes.unicamp.br">http://www.cedes.unicamp.br</a> Acesso 22 dez 2020.</p> <p>FAUNDEZ, Antonio. <b>O poder da participação</b>. São Paulo: Cortez, 1993.</p>
II Atuação do Conselheiro	Livro 2: O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e a Importância da representatividade e responsividade do Conselho para com o Conselho”.	<p>GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. <i>In: Rev. Ciências Sociais Unisinos</i>, São Leopoldo, v. 42, n.1, p.5-11, jan/abr. 2006.</p> <p>GOHN, Maria da Glória. <i>Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica</i>. Cortez Editora, São Paulo, 2001.</p> <p>NUNES, Débora. <b>“Pedagogia da Participação – trabalhando com comunidades”</b>. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Todo o material e atividades contarão ainda com recursos adicionais para dinamizar o estudo, os quais se apresentarão nos tópicos por meio de:

- i) Imagens;
- ii) Vídeos;
- iii) Textos complementares;
- iv) Dinâmicas;
- v) Reflexões compartilhadas;
- vi) Estudos de caso.

Cada tópico apresenta a seguinte sequência de execução:



Fonte: Produzido pela autora, 2021.

O acesso à formação dar-se-á por meio de login e senha a ser disponibilizado aos conselheiros inscritos na formação.

No caso de a formação ocorrer na modalidade presencial, sugere-se que os responsáveis pela organização e execução da formação façam uso do Material Pedagógico físico, disponibilizado no Apêndice B desta Dissertação, e em formato Digital, disponível na Secretaria Virtual da Ufes.

Ainda ousamos afirmar que, para além das formações, entendemos que é necessário um ciclo de acompanhamento com os municípios, monitorando suas ações no Conselho.

Nosso objetivo é que os conselheiros dos municípios pesquisados possam realizar a formação, possibilitando assim o acesso a conhecimentos específicos que possam contribuir para sua atuação efetiva.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social representa a ampliação de espaços democráticos e o controle social das políticas públicas desenvolvidas pela gestão municipal, estadual ou federal, possibilitando a toda sociedade, representada pelos segmentos sociais, terem acesso às informações sobre o financiamento da educação, merecendo destaque nas discussões sobre democracia, participação e controle social.

Caracterizam-se como a forma de participação da sociedade civil nesses espaços decisórios e de controle e uma participação que deve ser qualitativa, de efetivo controle social, com autonomia e democrática. Entretanto, o simples fato desse espaço existir não é suficiente para que a democracia de fato seja exercida.

Convém elencar a necessidade de direcionamos nossos passos rumo a uma democracia efetiva, que possibilite à sociedade protagonizar sua própria história, de fazer escolhas com liberdade e atuar na luta pela diminuição das desigualdades sociais, até atingirmos a cidadania plena.

Os movimentos da sociedade em busca desses direitos foram os propulsores de mudanças na forma como o Estado e a sociedade civil se relaciona e como atuam para que a garantia dos direitos seja efetivada.

A Constituição Federal de 1988 vem legitimar, a partir do princípio da cidadania, a participação ativa dos cidadãos nas discussões e decisões políticas da sociedade, tanto em decisões pontuais, como as eleições, como nas coletivas, representadas pelos conselhos gestores, institucionalizados e de controle social.

O que se espera desses espaços de participação? Que promovam uma participação efetiva e qualitativa? Que possa efetivar o controle social sobre as ações da gestão pública?

Com o intuito de aprofundar os estudos sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e avaliar a efetividade dos conselheiros nesse espaço de acompanhamento e controle social dos recursos disponibilizados para as instâncias municipais para investimentos na educação básica pública, buscamos compreender como os conselheiros do CACS/Fundeb dos municípios de Vila Velha e Marechal Floriano desenvolvem o controle social dos recursos do Fundeb.

Tendo em vista que o cerne desse estudo está na prática da gestão democrática, da participação e do controle social dos recursos do Fundeb, com vistas à gestão pública dos recursos da educação voltadas à garantia de uma educação de qualidade e com equidade, a primeira parte do trabalho objetivou realizar uma análise à luz das reflexões teóricas sobre democracia, cidadania, participação social, gestão democrática e controle social, desenvolvidas por Chauí (1997), (Cury (2005), Paro (2007) e Gohn (2000; 2007).

Como fomos assolados por um período de pandemia do Covid 19, a execução da pesquisa sofreu várias alterações para adaptar-se ao novo tempo e rotina. Da entrevista individual, optamos por desenvolver o questionário por meio de formulário eletrônico. Infelizmente ainda vivemos em uma sociedade pouco informatizada, o que comprometeu a obtenção dos dados para a pesquisa, seja junto aos conselheiros, onde 70% optaram por não responder ao questionário, seja junto aos canais de divulgação das ações do governo, como o site oficial, onde pouco foi encontrado de publicações referentes ao Cacs/Fundeb para comprovação de dados.

Objetivando analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social- Cacs- do Fundeb, em dois municípios do estado do Espírito Santo e suas perspectivas de contribuir para a construção e implementação de políticas públicas educacionais democratizantes na promoção do direito à educação, a pesquisa revelou várias fragilidades na atuação dos conselheiros, tanto do município de Vila Velha quanto do município de Marechal Floriano. Mesmo apresentando a paridade necessária entre os representantes do poder executivo e da sociedade civil, não se verificou atuação efetiva desses representantes. Estar presente é o primeiro passo para a participação, mas para além de estar presente, é necessário se fazer presente. Estar presente e participando revela compromisso, poder de gerência e cumprimento da função mais exigida do conselheiro, efetivar o controle social no que respeita aos recursos da educação.

Ficou evidente que, nos dois municípios a participação ativa dos representantes no conselho não é constante, principalmente por parte dos representantes da sociedade civil. Durante a pesquisa, tivemos oportunidade de participar por meio de reunião online, de três reuniões pelo Cacs/Fundeb de Vila Velha e em uma reunião presencial no município de Marechal Floriano, e em nenhuma delas havia a presença/participação dos representantes de pais e de alunos. Isso

nos leva a inferir que essa forma de participação não contempla os princípios de participação e controle social, elencados pela Constituição Federal de 1988.

Considerando que eles são o cerne da existência do Cacs/Fundeb, se faz importante retomarmos os conceitos de Pateman (1992) sobre participação. Para a autora o princípio da participação demanda tomada de decisão por meio da intervenção de um grupo ou de um indivíduo sobre um interesse coletivo. Demanda o poder de escolha e deliberação sobre uma pauta de interesse coletivo, resguardando a sociedade do arbitrarismo de lideranças públicas que atuam em favor de interesses privados. Para isso, é necessário considerar a posição social, a percepção de mudança e mobilização social, o nível educacional, o sentimento de pertença e responsabilização, ou seja, sua identidade social seja individual ou grupal.

Desse processo de participação política, que deve ser pautada nos diálogos democráticos resulta o controle social. Para isso o acesso à informação e o conhecimento são indispensáveis. Nesse sentido, reconhecemos a necessidade da capacitação, que é uma das fragilidades encontradas na atuação dos conselheiros dos municípios pesquisados. Conhecimento da legislação educacional, das políticas desenvolvidas no âmbito municipal, estadual e federal, conhecimento da legislação do Fundeb, bem como os manuais orientadores, domínio de noções de contabilidade e cálculos estatísticos são imprescindíveis para uma análise mais apurada das aplicações dos recursos do fundo pelo gestor público, bem como para pautar as decisões, encaminhamentos e considerações junto aos órgãos de controle e ao poder executivo.

Esses dois princípios se corporificam como mecanismos legais para o exercício da gestão democrática. Por meio dos conselhos, que são legítimos mecanismos de diálogo e controle social, pode-se fortalecer a prática da gestão democrática e conseqüentemente a garantia do direito à educação de qualidade.

Não podemos nos esquivar de mencionar a questão da eficiência dos conselheiros em sua função, principalmente no que se refere a se enxergarem como mecanismos de controle social sobre as políticas públicas educacionais e sobre o poder executivo, cabendo a eles a responsabilidade com relação às suas ações e a responsabilizar o poder executivo quando agem em contrário à garantia da gestão democrática e à garantia do direito à educação.

Por fim, consideramos que os conselheiros possuem potencialidades inegáveis para atuarem como uma instância de controle social, participativa e democrática. As limitações

evidenciadas podem ser sanadas à medida que as complexidades que envolvem as engrenagens do conselho vão sendo compreendidas, dialogadas e superadas por meio do trabalho coletivo.

Mais uma vez reforçamos a necessidade da capacitação permanente para os conselhos de forma a construir uma forte rede de conhecimento com capacidade de ter uma visão sociopolítica da realidade educacional, instrumentando-os para atuarem com autonomia.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, A. F. P.; COUTINHO, H.G; AZEVEDO, J.M L. Plano Nacional de Educação, Fundeb e os desafios para o controle social da educação. In: PNE, Políticas e Gestão da Educação: novas formas de organização e privatização. Luiz Fernandes Dourado, Organizador (Meio Eletrônico)- Brasília: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf> Acesso 29 abril de 2021.
- ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. In:BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo; LAGES, Vinicius Nobre (Org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. Brasília, DF: SEBRAE, 2004.
- ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós Graduação em Direito, Fortaleza, 2018. 214 f. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32128/3/2018\\_dis\\_jtalmeida.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32128/3/2018_dis_jtalmeida.pdf) Acesso em 20 março 2021
- AMARAL, Nelson Cardoso. O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-83, 2012.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Mapeamento da gestão da educação básica no Espírito Santo**. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio2009/122.pdf> Acesso em: 20 dez 2020.
- ARAÚJO, C. S. F.; MORORÓ, L. P. A importância da formação dos conselheiros municipais de educação como garantia da gestão democrática. In: XIII Colóquio Nacional; VI Colóquio Internacional do Museu Pedagógico- Universidade Estadual do Sul da Bahia- UESB, 2019. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/cmp/article/viewFile/8562/8227> Acesso 20 março 2021.
- ARAGÃO, José Wellington Marinho de. **Os conselhos municipais do Fundeb: gestão democrática e controle social**. 2003, 294 p. Tese (Doutorado em Educação)- Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2003.
- BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão Democrática**. São Paulo: DP & A, 2005.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. - Petrópolis, RJ : Vozes, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4a. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BOBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1995, p. 889.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Desafios da gestão democrática da educação**. In: BRASIL. Ministério da Educação. Programa Um salto para o futuro/TV Escola. Boletim 19, out.2005.

BOURDIEU, Pierre. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. (Org.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRAGA, M. V. de Azevedo. O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb. Dissertação (mestrado)- Universidade de Brasília. Programa de Pós Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9218?mode=full> acesso 20 dez 2020

BRASIL. Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o Regulamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Revoga dispositivos da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020. Acesso em 08 de março de 2021.

BRASIL. Cartilha Novo Fundeb 2021. Ministério da Educação. Brasília: 2021

BRASIL. Lei nº 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007 a. Acesso em: 10 de junho de 2020.

BRASIL. Portaria de nº 41, de 27 de dezembro de 2007. Divulga a especificação das ponderações entre diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino, a serem seguidas em 2008, no âmbito do Fundeb. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007b.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei 9.394** (1996). Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF:Senado, 1996.

BRASIL. **Lei 9.424** (1996). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm) Acesso 12 set 2020

BRASIL. Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) Acesso 12 fev 2020

BRASIL. Portaria de nº 932, de 30 de julho de 2008. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008.

BRASIL. Portaria de nº 777, de 10 de agosto de 2009. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009.

BRASIL. Portaria de nº 873, de 1º de julho de 2010. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

BRASIL. Portaria de nº 1.322, de 21 de setembro de 2011. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

BRASIL. Resolução nº 510, e 07 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 24 de maio de 2016. Brasília- DF, 2016.

CAGGIANO, Monica Herman S. A educação. Direito Fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord); RIGHETTI, Sabine (Org.). **Direito à educação**: aspectos constitucionais. São Paulo: Edusp, 2009. p. 19-39.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica**- Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2019/06/24/campanha-lanca-nota-tecnica-para-colaborar-com-a-tramitacao-do-novo-fundeb/> Acesso 20 dez 2020.

CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto. O controle social dos processos orçamentário e financeiro dos municípios. In: Congresso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública, 7, 2003. Cidade do Panamá, 2003.

CARA, Daniel. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 16, julho-dezembro, p. 75-91. 2014. Disponível em: [http://www.jpe.ufpr.br/n16\\_8.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf) Acesso 20 dez 2020.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. Paper. Instituto Pólis. 1998.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Introdução à História da Filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles. São Paulo: Brasiliense, 1997, vol. I, p. 345.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2000. P. 483 – 486.

CHAUÍ, Marilena. **O que é democracia**. Aula magna do curso “Como lidar com os efeitos psicossociais da violência”. Universidade Federal de Santa Catarina. 15/08/2016. Pdf. Disponível em [https://clnicasdotestemunhosc.weebly.com/uploads/6/0/0/8/60089183/aula\\_magna\\_de\\_marilena\\_chau%C3%AD-o\\_que\\_%C3%A9\\_democracia\\_1.pdf](https://clnicasdotestemunhosc.weebly.com/uploads/6/0/0/8/60089183/aula_magna_de_marilena_chau%C3%AD-o_que_%C3%A9_democracia_1.pdf) Acesso 18/05/2020.

CHAUÍ, Marilena. Apresentação. In: LEFORT, Claude. **A invenção democrática**: os limites da dominação totalitária. Tradução de Isabel Loureiro e Maria Leonor F R. Loureiro. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 37-41.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária (2015). In: CASTRO, J. A.; POCHMAN, M (Organizadores). Brasil: estado social conta a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

COSTA, F. M. S.; SAUERBRONN, F. F.; LOURENÇO, R. L. Conselheiros do Fundeb: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. In: Rev. Gestão e Regionalidade- v 34, n. 101, maio/agosto 2018. Disponível em: [https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/4109](https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/4109) Acesso 20 fevereiro de 2020.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pernambuco, 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O princípio da gestão democrática na educação**. In: BRASIL. Ministério da Educação. Programa Um salto para o futuro/TV Escola. Boletim 19, out.2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: Fundamentos e Funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBPAAE). Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 41-67- jan/julh. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18721> acesso 20 dez 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBPAAE). Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez, 2007.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educ. Soc. Campinas**, vol. 27, n.96- Especial, p. 753-774, out, 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso 22 dez 2020.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas-SP: Papyrus, 2009.

DEMO. Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas. Papyrus. 10ª edição. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302007000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300004&lng=pt&nrm=iso) Acesso em 16 fev. 2020.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 18, n. 2, Jun. 2004 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392004000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000200012&lng=en&nrm=iso) . Acesso em 19 Fev. 2020.

SCOREL, S e MOREIRA, M. R. Participação Social. In: **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Giovanella, L et al. (Orgs.) Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008

EMEDIATO, Carlos Alberto. **Educação e Transformação Social**. Análise Social. 1978. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223988831F4kNP5ba1Hw59NP> Acesso 22 março 2021.

EVANS, Mark; OLIVEIRA, Clarice G.; FERRAREZI, Elizabete; GRAU, Nuria Cunill. Participação Social: textos para discussão. Editora IABS, Brasília-DF, 2013. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/1663> Acesso em: 02 de fevereiro de 2020.



- FARIA, Cristina Elsner de. **Participação e Controle Social**: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal. 2006. 116 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2126> acesso 20 abr 2021.
- FAUNDEZ, Antonio. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez, 1993.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.
- FERREIRA, Naura S. Carapato (Org.). **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2011.
- FERREIRA, Denise P. e BRAGA, Maria do Socorro S. Eleições, representação política e democracia. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n. 1, jan./jun. 2009.
- FRANCO, Maria Laura P. B. Franco. **Análise do Conteúdo**. Série Pesquisa, v.6. Brasília: Liber Livro, 2008.
- FREIRE, E. J.; SILVA, R. C. R da; GABRIEL, A. G. P. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb: particularidades de uma realidade e o conceito de controle social. In: *Rev. Pedagogia em Foco*. Iturama (MG), v.12, n.7, p. 18-40, jan/jun 2017. Disponível em: <https://revista.facfama.edu.br/index.php/PedF/article/view/254> acesso 03 jun 2021.
- FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários a educação. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. 16ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. “Reforma de Temer legaliza o ‘apartheid educacional’ no Brasil”. Palestra ministrada ao SINPRO- DF. 2018 Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/reforma-de-temer-legaliza-o-apartheid-educacional-no-brasil-diz-gaudencio-frigotto/> Acesso em 17 julho de 2020.
- FUENTES, Katherine Alejandra Cárceres. **Controle Social**: estudo de caso sobre o Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39421> Acesso 28 março 2021.
- GARELLI, F. Controle social. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1999. 283-285 p.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. In: **Rev. Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n.1, p.5-11, jan/abr. 2006. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008) Acesso 20 julho 2020.
- GOHN, Maria da Glória. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed., São Paulo, Cortez, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Rev. Saúde soc.** 2004, vol. 13, no. 2, pp. 20-31. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/dGnqs6Q5RZbKgTNn54RRBNG/abstract/?lang=pt> Acesso 23 dez 2020.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. 2a. edição. São Paulo: Cortez, 1994.
- GONSALVES, Elisa Pereira. **Educação Biocêntrica: o presente de Rolando Toro para o pensamento pedagógico**. 2 ed. Editora Universitária- UFPB, 2009.
- GORCZEWSKI, C.; MARTIN, N. B. **Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI**. 1ed. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2735/1/Cidadania%20C%20democracia%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica.pdf> Acesso 28 dez 2020
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de. Revisitando a questão da natureza e da prática dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundeb no Estado do Paraná In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.) **Acompanhamento e Controle Social da Educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã. 2006, p. 137-158
- GUIMARÃES, C. A. S. **Conselhos Gestores na Educação: perfil, discurso, funcionamento**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009.
- GUIMARÃES, C. A. S. e SILVA L. P. Descentralização da educação ou municipalização das matrículas? dinâmica do FUNDEF na Região Metropolitana do Recife. In: **18º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste**, Maceió/AL, 2007.
- JESUS, Wellington Ferreira de. O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: entre a ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb? (2008). **Revista Inter Ação**, 33(2), 281-296. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ia.v33i2.5268> Acesso em 17 de julho de 2020.
- LIMA, U. C. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11863/1/Dissertacao%20Ubirajara%20Lima.pdf> Acesso 20 de fevereiro de 2020.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, p. 86-94, 2010.
- LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2005.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Políticas Sociais e Seguridade**. Canoas: Ed. Ulbra, 2010.

MAGALHÃES, Lázaro Moreira de. O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação de Anápolis. Dissertação (mestrado)- Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão de Educação. 2011. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10053/1/2011\\_LazaroMoreiraMagalhaes.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10053/1/2011_LazaroMoreiraMagalhaes.pdf) Acesso 20 dezembro 2020.

MARECHAL FLORIANO. Lei nº 681 de 22 de março de 2007. Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social o Fundo de manutenção e desenvolvimento de Educação Básica e de valorização dos profissionais da Educação-conselho do FUNDEB, no âmbito do Município de Marechal Floriano. Disponível em: [http://web00.marechalfloriano.es.gov.br:40080/docs/Conselhos/Cons\\_6\\_DOC\\_2019\\_NULL\\_2007-03-22\\_5d03986700c7f.pdf](http://web00.marechalfloriano.es.gov.br:40080/docs/Conselhos/Cons_6_DOC_2019_NULL_2007-03-22_5d03986700c7f.pdf) Acesso em 12 de abril de 2020.

MARECHAL FLORIANO. Lei Municipal nº 925 de 16 de junho de 2009. Altera o art. 2º da Lei nº 681 de 22 de março de 2007. Disponível em: [http://web00.marechalfloriano.es.gov.br:40080/docs/Conselhos/Cons\\_6\\_DOC\\_2019\\_NULL\\_2009-06-16\\_5d0398b57e835.pdf](http://web00.marechalfloriano.es.gov.br:40080/docs/Conselhos/Cons_6_DOC_2019_NULL_2009-06-16_5d0398b57e835.pdf) Acesso em 12 de abril de 2020.

MELO, Marcus A. **Empowerment e governança no Brasil**: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background Paper. World Bank- Brazilian Office Draft, 2003.

MELO, Rosicleide Araújo de. **Accountability em instituições participativas**: o orçamento participativo no Recife (2001-2006). Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política. Recife, 2008. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1431/1/arquivo1629\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1431/1/arquivo1629_1.pdf) Acesso 18 dez 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001 p. 21-22.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Tomo IV Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MONLEVADE, João. **O conselho de educação e o plano municipal de educação**. In: BRASIL. Ministério da Educação. Programa Um salto para o futuro/TV Escola. Boletim 19, out.2005.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil**: contos & descontos. Ceilândia-DF.: Ideia editora, 2ª ed, 2001.

MOURA, Assis de Souza. Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa-PB, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/4934/1/arquivototal.pdf> Acesso 18 out 2020

MOURA, Maria Lucia Seidl. FERREIRA, Maria Cristina. **Projetos de pesquisa**: elaboração, redação e apresentação. Rio de Janeiro: Eduerj, 2005.

NATAL, Cirlane Mara. **O conselho municipal de educação de Vitória/ES como espaço de produção das políticas educacionais**: do embate ao debate. Disponível em:

<https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0101.pdf> Acesso 20 dez 2020

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, Débora. Participação Popular e Controle Social. In: **Influências teóricas da Pedagogia da Participação**: Paulo Freire, Antônio Gramsci. Disponível em: <https://www.novosparadigmas.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/Participa%C3%A7%C3%A3o%20Popular%20e%20Controle%20Social.pdf> Acesso 20 de março 2021.

NUNES, Débora. **“Pedagogia da Participação – trabalhando com comunidades”**. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002. Disponível em: [https://cirandas.net/articles/0028/2912/pedagogia\\_da\\_participacao.pdf](https://cirandas.net/articles/0028/2912/pedagogia_da_participacao.pdf) Acesso 20 março 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

ONU. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em [https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/pacto\\_internacional.pdf](https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/pacto_internacional.pdf) Acesso 12 fev 2020.

PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro S.; PIMENTEL JR., Jairo Tadeu Pires. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opin. Publica**, Campinas, v. 13, n. 2, nov. 2007

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO. Edson Maciel. A atuação do legislativo municipal no processo de deliberação das políticas públicas para a educação: “em Discussão”. “encerrada a Discussão”. “Chamada para votação”. Tese (Doutorado em Educação)- Universidade Federal do Espírito Santo- Centro de Educação, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/2251> Acesso 22 janeiro de 2021.

PEIXOTO. Edson Maciel. Democracia participativa e espaço público no âmbito do legislativo municipal: possibilidades de retomada dos sentidos de política e de público no processo de formulação de políticas educacionais? In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação dias 14, 15 e 16 de abril de 2014. Porto, Portugal. Disponível em: [https://anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT6/GT6\\_Comunicacao/EdsonMacielPeixoto\\_GT6\\_integral.pdf](https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT6/GT6_Comunicacao/EdsonMacielPeixoto_GT6_integral.pdf) Acesso 22 de fevereiro de 2021

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara. **Política social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PESSOA, Maria Falcão. Fundamentos para uma política de promoção da ética na Administração Pública. 1999. Palestra. Mimeografado.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: A experiência da Itália Moderna. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2007.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhada da construção democrática. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- RIZZATTI, Ivanise Maria *et al.* Os produtos e processos educacionais dos programas de pós-graduação profissionais: proposições de um grupo de colaboradores. *Rev. Actio*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 1-17, mai/ago. 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/6822-25895-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/6822-25895-1-PB%20(1).pdf) Acesso 20 dez 2021.
- RÔÇAS, G.; MOREIRA, M. C. A.; PEREIRA, M. V. “Esquece tudo o que te disse”: os mestrados profissionais da área de ensino e o que esperar de um doutorado profissional. *Revista ENCITEC*, v. 8, n. 1, p. 59-74, 2018. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/encitec/article/view/2624> Acesso em: 04 dez. 2021.
- RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o Fundef e a política de descentralização. In: **CEDES**, na XXI, n. 55. Campinas Nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/7Jgk76Q7RdSPjfZfn38SzdM/?lang=pt&format=pdf> Acesso 22 abril 2021
- ROMÃO, José Eustáquio. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez. 1992.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. In: **Os Pensadores**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.
- SANTOS, Fábio da Silva; OLIVEIRA, Rosângela Moreira de; PARANHOS, Mirian de Souza; FONTES, Tarik Vervloet. A mulher na política brasileira e a efetividade da Lei de Cotas. In: **V Seminário Internacional Enlaçando Sexualidades**. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/30420> Acesso 02 julho 202.
- SANTOS, Kátia Aparecida dos Santos. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb: um estudo de caso do município de São Paulo. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós- Graduação em Educação- Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29012008-165547/pt-br.php> Acesso em 20 out 2020.
- SANTOS, Nelson Rodrigues. A Prática dos Controle Social e os Conselhos de Saúde e, 14 Reflexões; reflexão 11. In: Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **A Prática do controle social**: Conselhos de Saúde e financiamento do SUS / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. - Reimpressão. - Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Financiamento e investimento da educação nos municípios de Duque de Caxias e de Nova Iguaçu – RJ**: avaliação da eficácia, da efetividade e da transparência das políticas públicas. Tese apresentada no Programa de Doutorado da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2010.
- SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. São Paulo: Cortez, 2007, 152 p.
- SARTÓRI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994 a. v.1.
- SAQUET, Marcos Aurélio. Proposições para estudos territoriais. **GEOgrafia**.a.VIII, n. 5, 2006.

SAVERGNINI, A.C.; DUBBERSTEIN, F. C. L. Finanças municipais e os limites da atual política de fundos para o Espírito Santo. In: OLIVEIRA, E. A. M.; SILVA, I. M.; LIMA, M. (org.). **Política Educacional e Gestão na Escola Básica: perspectivas**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2019, 2ª edição. 145p.

SAVERGNINI, A.C; SILVA, I. Educação em tempos de pandemia: o investimento educacional no município de Cariacica-ES. In: **Revista Educação Básica em Foco**, v. 1, n.2, julho a setembro de 2020. Disponível em: [https://educacaobasicaemfoco.net.br/02/Artigos/Educacao\\_em\\_tempos\\_de\\_pandemia\\_SAVE\\_RGNINI-Andre-Cibien\\_SILVA-Itamar-Mendes-da.pdf](https://educacaobasicaemfoco.net.br/02/Artigos/Educacao_em_tempos_de_pandemia_SAVE_RGNINI-Andre-Cibien_SILVA-Itamar-Mendes-da.pdf) Acesso 03 de junho de 2021.

SHIROMA, Eneida Oto, MORAIS, Mª Célia M. de, EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

SELINGARDI, G.; MENEZES, M. V. M. Compreendendo o que é ser um professor reflexivo ante a ação pedagógica. ACTIO, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 270-286, out./dez. 2017. Disponível em [file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/6822-25895-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/6822-25895-1-PB%20(1).pdf) Acesso 28 dezembro 2021.

SILVA, Marcelo Kunrath. Uma Introdução à História Oral. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p.115-141, 1999.

SILVA, Tadeu Fernando da. **Controle Social no âmbito do município de Cerro Corá/RN: um estudo da atuação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Campina Grande- UFCG. 2016. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/1663> acesso em 20 de fevereiro de 2020.

SUSIN, Maria Otilia. O público “não-estatal”: Um estudo das Creches Comunitárias em Porto Alegre. IN: PERONI, Vera et al. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política* nº 25: 209-213 nov. 2005.

TEIXEIRA, Anísio. A escola pública universal e gratuita. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.26, n.64, out./dez. 1956. p.3-27. Disponível em: <<http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/gratuita.html>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

TEIXEIRA, L. H. G. **Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisa, 2004, vol.34, n. 123, ISSN 0100-1574. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/zMkbr6WtMdPf86zyXBKCFMK/?format=pdf&lang=pt> acesso 20 julh 2020

VIANA, Heraldo Marelím. **Pesquisa em educação: a observação**. Série Pesquisa, v.5. Brasília: Líber Livro, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica: política e gestão da escola**. Brasília: Líber Livro, 2009.

VILA VELHA. Lei nº 4.554 de 30 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação- Conselho do Fundeb.

VYGOTSKY, Lev Semenovich. **Pensamento e linguagem.** Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

## APÊNDICE A

### Prezada (a) Conselheira (o).

A (o) Senhora (or) está sendo convidada (o) a, voluntariamente, responder ao questionário que segue, cuja finalidade é a obtenção para elaboração do Trabalho Final de Curso, intitulado: O CONSELHO DO FUNDEB E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO.

Informo ainda que a identidade dos membros estará preservada, levando-se em consideração o que rege a Resolução CNS n. 466/12, a Resolução 510/16, que dispões sobre a Ética na Pesquisa científica em Ciências Humanas e Sociais.

Agradeço antecipadamente a sua colaboração e apoio.

O presente questionário constará de seções a serem respondidas.

### Dados Gerais- Perfil e Representação

Município

Estado

Nome do Entrevistado:

#### Gênero

masculino

feminino

não binário

#### Idade

até 20 anos

entre 21 e 30 anos

entre 31 e 40 anos

entre 41 e 50 anos

acima de 50 anos

#### Nível de formação escolar

Ensino Fundamental completo

Ensino Fundamental Incompleto



- Ensino Médio Completo
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Superior completo
- Ensino Superior Incompleto
- Nível de Pós graduação

**Nas opções abaixo, indique o nível de domínio que possui com relação ao uso de novas tecnologias:**

- não domina
- domina razoavelmente
- pouco domínio
- nenhum domínio

**Qual é o segmento social que representa no Conselho do Fundeb?**

- Governo (Prefeitura/Secretaria)
- Professores
- Diretores das escolas públicas
- Pais de alunos
- Servidores das escolas públicas
- Alunos
- Conselho municipal da educação
- Conselho tutelar
- Outro(especificar)\_\_\_\_\_

**Identifique qual a sua posição no conselho:**

- Presidente
- Vice- presidente
- conselheiro -membro

**Caso você não seja esteja na função de Presidente, neste momento, quem exerce a presidência do Conselho do Fundeb?**

- O Secretário (a) ou representante do Governo
- Representante dos pais de alunos
- Representante dos alunos
- Representantes de outros conselhos municipais
- Representante dos professores
- Representante dos servidores da educação
- Representante de Diretores
- Outro (especificar): \_\_\_\_\_

**De que maneira se tornou conselheiro?**

- Eleito pelo segmento que representa
- Indicação do (a) Secretário (a) de Educação
- Indicação do Prefeito
- Indicação do segmento que representa
- Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**Quanto à atuação como membro do Conselho do Fundeb**

- é a primeira vez que atuo no Conselho do Fundeb
- já atuei como membro em outro biênio

**Há quanto tempo o senhor é conselheiro do Fundeb neste biênio?**

- menos de 1 ano
- mais de uma nao

**Já fez parte ou faz de outro tipo de instância participativa como sindicatos, associações (bairro ou moradores), clubes (sociais ou desportivos), partidos políticos entre outras?**

- Sim
- Não

**Formação**

**Já foi promovida alguma capacitação técnica para os membros do Conselho do Fundeb?**

Sim     Não     Não sabe informar

**Você já participou de alguma capacitação para atuar no Conselho do Fundeb?**

Sim     Não

**Existe lei de criação do Conselho?**

sim     Não     está sendo elaborada

**Se sua resposta anterior for sim, indique abaixo o item que mais se aproxima do seu grau de conhecimento sobre a Lei que criou o Conselho do Fundeb do seu município**

conheço profundamente

conheço razoavelmente

pouco conheço

desconheço completamente

**O Conselho possui Regimento Interno?**

Sim     Não     Sim, está sendo elaborado     Sim, está sendo revisado

**Se a sua resposta anterior for sim, qual o seu nível de conhecimento sobre o Estatuto/Regimento que rege o Conselho que você atua?**

conheço profundamente

conheço razoavelmente

pouco conheço

desconheço completamente

**Você sabe como o presidente do conselho do Fundeb foi escolhido?**

Eleito pelo Conselho

Indicação do (a) Secretário (a) de Educação

Indicação do Prefeito

Indicação do segmento que representa

Outro (especificar)\_\_\_\_\_

**O município tem PME-Plano Municipal de Educação?**

Sim  Não  Está em construção  Sim, está sendo reformulado

**O Conselho participa (ou participou) da elaboração do PME?**

Sim  Não

**Qual o seu nível de conhecimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000)?**

conheço profundamente

conheço razoavelmente

pouco conheço

desconheço completamente

**Qual o seu nível de conhecimento sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)?**

conheço profundamente

conheço razoavelmente

pouco conheço

desconheço completamente

**Qual o seu nível de conhecimento sobre a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93)?**

conheço profundamente

conheço razoavelmente

pouco conheço

desconheço completamente

**Qual o seu nível de conhecimento sobre o Manual de Orientação do Fundeb?**

conheço profundamente

conheço razoavelmente

pouco conheço

desconheço completamente

**Em sua opinião, a compreensão da documentação contábil é:**

Fácil     Difícil     Muito difícil     Incompreensível

**O Conselho em que atua disponibiliza material informativo para formação e capacitação dos conselheiros?**

Sim     Não     Não sabe informar

**O Conselho em que atua promove encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação aos conselheiros iniciantes?**

Sim     Não     Não sabe informar

**O Conselho em que atua promove (promoveu) encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação aos conselheiros durante o período do seu mandato?**

Sim     Não     Não sabe informar

### **Infraestrutura e funcionamento do Conselho**

**O conselho do Fundeb do seu município possui dotação orçamentária própria?**

Sim     Não     desconheço a informação

**Onde funciona o Conselho do Fundeb?**

sede própria

Na Secretaria de Educação

outro espaço cedido pela Secretaria de Educação

**Como você caracterizaria a infraestrutura física e material do Conselho em que atua?**

totalmente satisfatória

razoavelmente satisfatória

pouco satisfatória

insatisfatória

não sei informar

**O Conselho em que atua tem funcionários à disposição deste órgão?**

Sim     Não     Não sabe informar

**O Conselho em que atua possui recursos tecnológicos próprios à disposição deste órgão?**

Sim     Não     Não sabe informar

**Atuação do/no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb**

**Qual é a periodicidade das reuniões do Conselho do Fundeb?**

Semanal     Quinzenal     Mensal     Bimensal

Trimestral     Semestral     Sem frequência regular

**Com que frequência participa das reuniões do Conselho em que atua?**

De todas as reuniões

Da maioria das reuniões

De algumas reuniões

Nunca participa das reuniões do Conselho

**Você se reúne com o segmento que representa antes dos encontros do conselho?**

(discutir os pontos da pauta)

Sempre     Algumas vezes     Poucas vezes     Nunca

**O Conselho possui comissões internas para discussão dos diversos assuntos relativos à área de atuação?**

Sim     Não     Não sabe informar

**Qual a sua frequência na busca de informações sobre os documentos, decretos, portarias e prestação de contas do seu município relacionados à educação municipal?**

sempre

com muita frequência

com pouca frequência

nunca procurei esse tipo de informação

**Com que frequência procura informações relacionadas à atuação do Conselho em que atua junto a institutos como Ministério Público, Tribunal de Contas, Portal da Transparência?**

- sempre
- com muita frequência
- com pouca frequência
- nunca procurei esse tipo de informação

**Costuma participar das sessões da Câmara Municipal do seu município?**

- sempre
- com muita frequência
- com pouca frequência
- nunca participei

**O Conselho faz acompanhamento dos gastos da Secretaria regularmente?**

- Sempre
- com muita frequência
- com pouca frequência
- com nenhuma frequência

**O Conselho em que atua dispõe de um diagnóstico documentado sobre a situação da Educação do seu município?**

- sim
- em fase de planejamento ou elaboração
- não
- não sei informar

**Você costuma participar com sugestões, comentários e ideias nas reuniões do Conselho em que atua?**

- participo completamente
- participo razoavelmente
- pouco participo
- nunca participo

**As decisões do Conselho em que atua levam em consideração a opinião de todos os membros envolvidos?**

- sim, totalmente

- na maioria das vezes
- na minoria das vezes
- não leva em consideração a opinião de todos

**Como você caracteriza as decisões que são tomadas nas reuniões do Conselho em que atua?**

- são decisões democráticas, considerando a participação de todos
- são decisões autocráticas em que a opinião de um pequeno grupo prevalece
- são decisões em que a maior parte dos pontos já vêm decididos
- são decisões em que levam em consideração fatos novos que surjam no momento da reunião.
- prefino não opinar

**Após as reuniões do Conselho, são lidos os documentos resultados daquele encontro?**

- sim, sempre
- na maioria das vezes
- não
- não sei informar

**A ata ou resumo/minuta do encontro são copiadas e entregues/enviados aos conselheiros**

- Sim
- Não
- Não sei informar

**O(s) parecer(es) do Conselho em que atua referente(s) à área de atuação deste conselho são afixados em local de amplo acesso público?**

- Sim
- Não
- Não sei informar

**A Secretaria Municipal de Educação utiliza-se dos pareceres do Conselho para embasar sua tomada de decisão quanto aos gastos e às políticas públicas em educação?**

- Sim
- Não
- Não sei informar

**Em sua opinião qual a importância do conselho do Fundeb para a gestão da educação municipal:**

- muito importante
- importante
- pouco importante
- sem importância

**Em sua opinião existe articulação entre a secretaria municipal de educação e o conselho do Fundeb no que se diz respeito à forma como os recursos do Fundeb são distribuídos?**



Sim     Não     Não sei informar

**O conselho do Fundeb é chamado ou convocado pela secretaria de educação para discutir as políticas municipais?**

Sempre

com muita frequência

com pouca frequência

com nenhuma frequência

**Que segmento apresenta maior influência nas decisões do Conselho?**

representantes do Governo (Prefeitura/Secretaria)

representantes dos profissionais da educação

representantes dos Alunos

representantes dos Pais de alunos

representantes dos professores

representantes dos diretores de escola

representantes do Conselho Tutelar

Outro

todas as representações na mesma proporção

**Que estratégias esta gestão municipal utiliza para decidir como e onde alocar os recursos do Fundeb? (múltiplas respostas)**

Chamando os principais segmentos sociais para dialogar

Ouvindo as demandas do Conselho do Fundeb

Indo nas Comunidades para conversar com a população diretamente

Decide em reuniões com os secretários da pasta

O prefeito decide sozinho

O secretário de educação indica onde devem ser alocados os recursos

outros: especifique

**Se assinalou o item "outros" na questão anterior, especifique qual estratégia a gestão municipal utiliza**

**Qual é o principal problema que o Conselho enfrenta para ter um melhor funcionamento?**

- O não comparecimento por parte de alguns conselheiros;
- Falta de compromisso por parte de alguns conselheiros
- Falta de uma remuneração para os conselheiros
- Falta de capacitação para os conselheiros (legislação educacional e as atribuições do Conselho)
- O fato da Secretaria de Educação não respeitar as decisões do Conselho
- A falta de uma infraestrutura condizente com as suas funções (funcionário, computador, impressora, sala de reuniões etc);
- O fato da Secretaria nem sempre disponibilizar as informações solicitadas pelo Conselho.
- Falta de participação da sociedade
- Outro?(especificar)\_\_\_\_\_

**Caso indicou o item "outro" na questão anterior, especifique**

**Das dificuldades abaixo, quais interferem diretamente na plena atuação do Conselho do Fundeb?**

- baixo nível de informação dos conselheiros sobre os assuntos tratados nas reuniões e sobre a gestão dos recursos públicos na educação
- falta de apoio por parte da Prefeitura ao Conselho
- dificuldades no relacionamento do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação no que se refere ao diagnóstico e ações propostas
- atraso e/ou conflitos do Conselho com o poder público quando da liberação de recursos do Fundo para a realização de projetos.
- interferência indevida do poder executivo municipal na gestão dos recursos do fundo
- conselheiros da sociedade civil tendem a defender prioritariamente os interesses específicos das entidades que representam
- conselheiros do poder público com baixo poder de decisão e mobilização na secretaria municipal de educação a que estão vinculados
- baixa frequência dos conselheiros da sociedade civil às reuniões do Cacs/Fundeb
- baixa frequência dos conselheiros representantes do poder público às reuniões do Cacs/Fundeb

rotatividade de conselheiros dentro do mandato

dificuldade em obter as informações solicitadas sobre as políticas de financiamento da educação municipal

**Na sua avaliação, qual é o nível de influência que você exerce no Conselho do Fundeb?**

Muita Influência

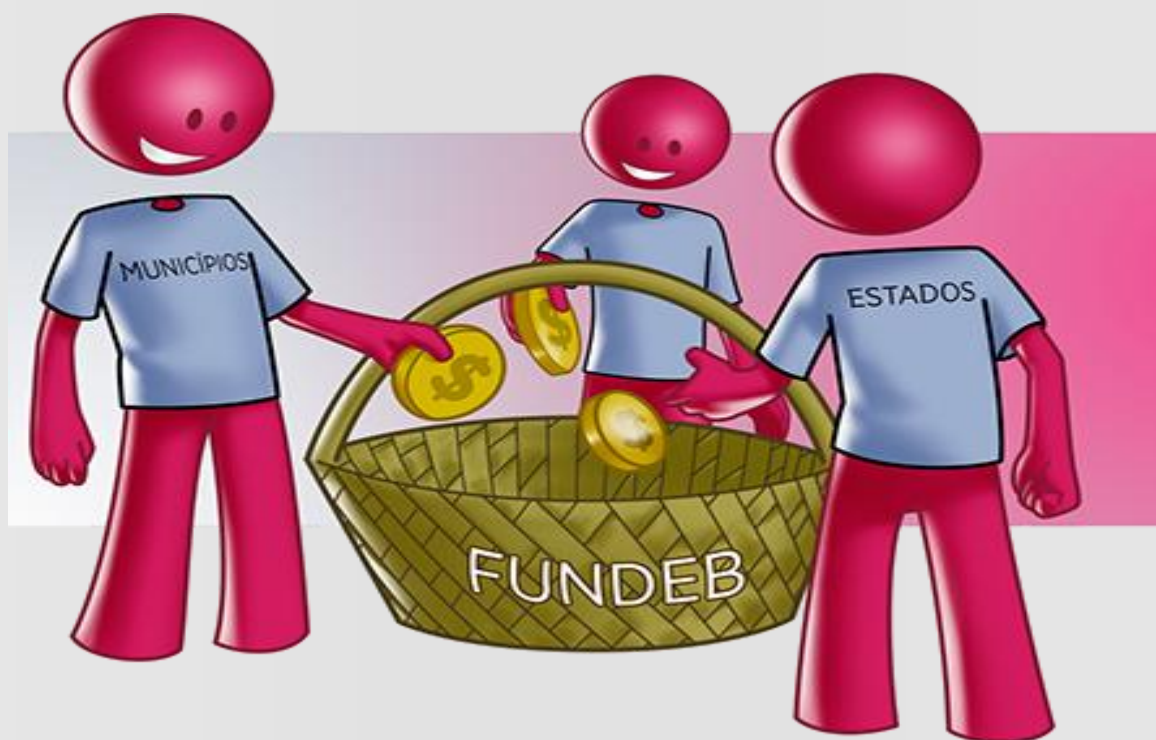
pouca Influência

Nenhuma influência

APÊNDICE B

PRODUTO EDUCACIONAL

# FORMAÇÃO BÁSICA PARA CONSELHEIROS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB- CACS/FUNDEB



## Formação Básica para Conselheiros do Cacs/Fundeb

Prezado(a) cursista, bem vindo(a) à Formação Básica para Conselheiros do Cacs/Fundeb!

Nosso objetivo com esta formação é aproximar você dos **conceitos básicos** que definem o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs/Fundeb) e sua atuação como Conselheiro(a), bem como instigá-lo(a) a buscar aprofundamento nas questões que permeiam o Fundeb a fim de que sua atuação seja ainda mais efetiva, com qualidade e que contribua significativamente para a gestão democrática e para as políticas educacionais em seu município.

Para isso organizamos nosso estudo em dois livros:

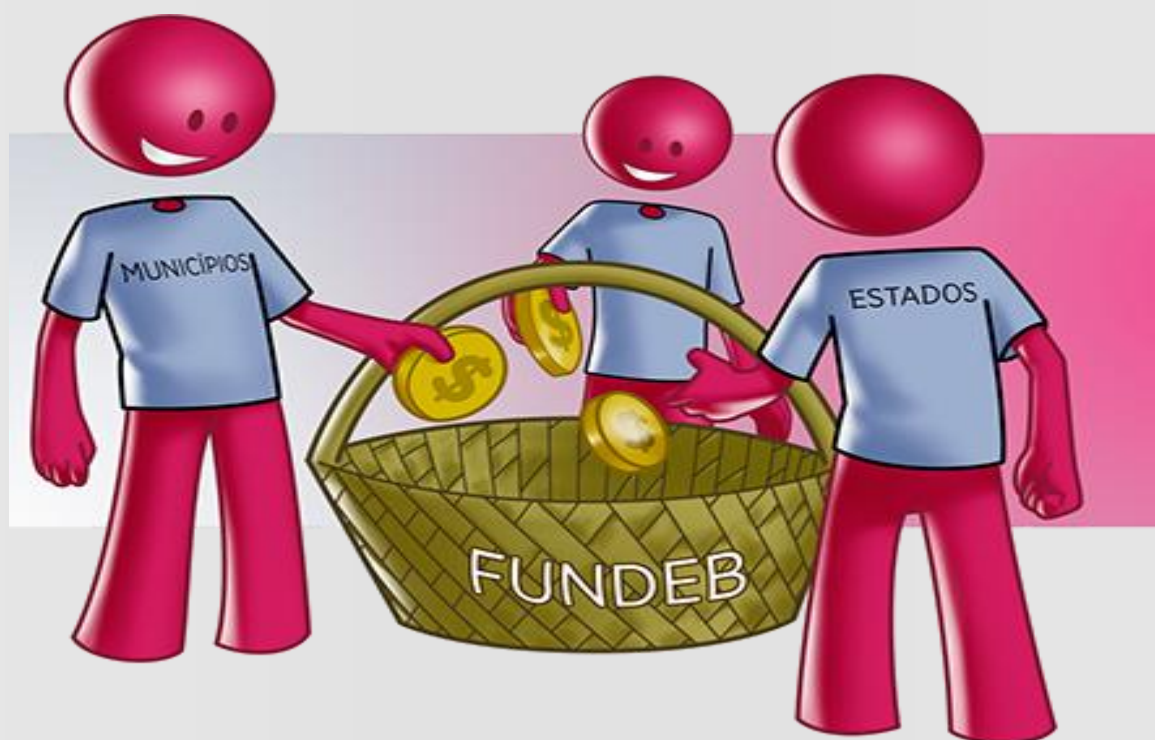
Livro 1: O Fundeb e a distribuição dos recursos da educação.

Livro 2: O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb-Cacs/Fundeb e a importância do papel do Conselheiro neste Conselho.

*Bom estudo!*

**LIVRO 1**

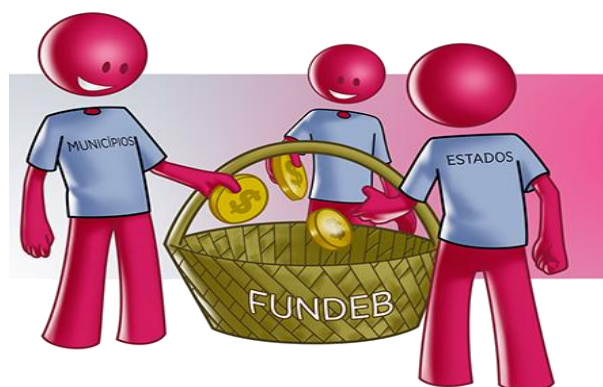
**FUNDO DE MANUTENÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS  
PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO-  
Fundeb**



# Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação- Fundeb

Objetivos deste livro:

- conhecer aspectos gerais do Financiamento da educação e mais especificamente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- compreender como são tratados os recursos do Fundeb para os Estados, Distrito Federal e Municípios;
- identificar, em relação ao Fundeb: os beneficiários diretos do Fundo, os segmentos da educação básica atendidos, a progressividade do ingresso de recursos e matrículas; vigência, parceiros da rede de relacionamento responsável pela execução do Fundeb e suas responsabilidades.



# INTRODUÇÃO

Neste livro, trataremos do estudo básico sobre a nova legislação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Para facilitar a compreensão, dividimos em subtemas:

- 1 O que é o Fundeb e sua regulamentação.
- 2 Recursos que compõem o Fundeb.
- 3 Distribuição dos recursos do Fundeb.
- 4 Etapas da educação contempladas pelo Fundeb.
- 5 Utilização dos recursos do Fundeb.
- 6 Fiscalização dos recursos do Fundeb





# 1 O que é o Fundeb e sua regulamentação

O Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, objetivando direcionar a utilização correta de recursos para a educação brasileira. Agora, de forma **permanente** – já está em vigor desde o dia 1º de janeiro de 2021 –, tem como característica a ampliação dos investimentos e a maior eficiência na destinação desses recursos.

Regulamentado pela Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o Novo Fundeb disciplina a forma de composição desses recursos, a apuração do complemento federal para Estados e Municípios, estabelece critérios de ponderação entre as etapas e modalidades da Educação básica, a transparência e como deve ocorrer a fiscalização por meio dos órgãos de controle interno e externo, dentre eles o conselho de acompanhamento e controle social, conforme estabelecido pelo art. 212-A, X, da CF/1988.

Importante ressaltar que o art 49 da Lei 14.113, de 2020, prevê ainda que a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

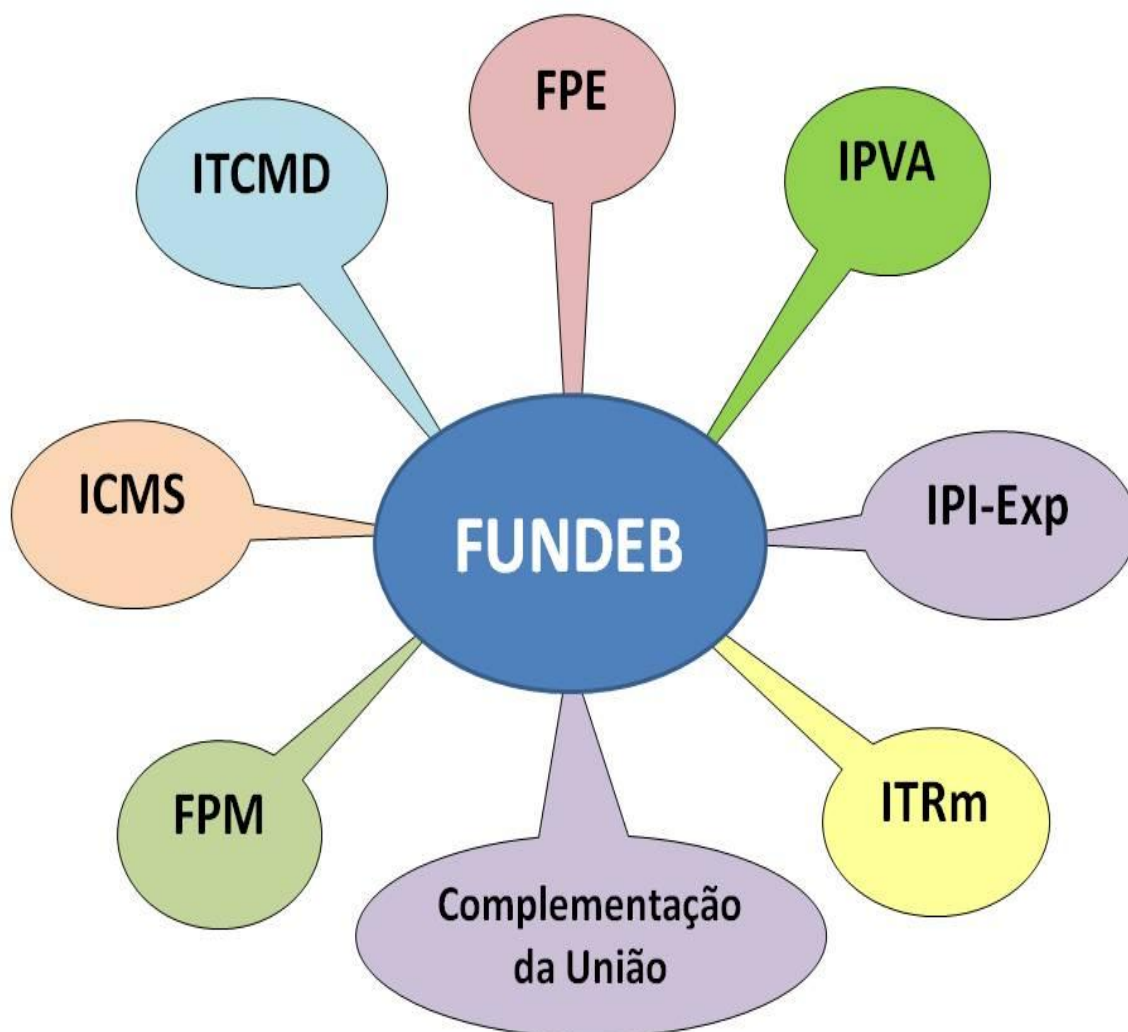
Esse padrão mínimo de qualidade na Educação será referenciado no indicador Custo Aluno Qualidade (CAQ), que será definido em lei complementar, após acordo entre os entes federados.

## 2 Recursos que compõem o Fundeb

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo. Compõe-se de 27 fundos (26 estaduais e 1 Distrito Federal), das contribuições dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Para compor o Fundeb, utilizam-se no âmbito de cada Estado e Distrito Federal 20% das seguintes receitas:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE).
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sem os adicionais de julho e dezembro (1%);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados.



Fonte: organizado pela autora, 2021

Os impostos próprios dos municípios continuam fora do Fundo (Imposto Predial e Territorial Urbano- IPTU, Imposto sobre serviços- ISS, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis- ITBR e Imposto de Renda Retido na Fonte- IRRF), porém os gestores deverão utilizar 25% (a quarta parte), obrigatoriamente, nas etapas de aprendizado sob a responsabilidade do governo local: a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, conforme art. 211, § 2º da CF/1988).

Também os Estados deverão, até agosto de 2022, editar lei dispondo que 10% da quota municipal do ICMS serão distribuídos conforme qualidade verificada na

Educação de cada município (consideramos esse item um forte atrativo para o aprimoramento do ensino local, visto que o ICMS é item fundamental na receita dos municípios (art. 158, parágrafo único, II, CF/1988).

O total dos recursos arrecadado pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e a União completa os recursos utilizados para o financiamento da educação brasileira.

Segundo a Constituição Federal (BRASIL,1988), deverão ser destinados à educação pública 18%, no mínimo, dos impostos arrecadados pela União e 25%, no mínimo, da receita de impostos arrecadados pelos Estados, DF e Municípios. Desse grupo, 20% dos impostos listados na imagem acima compõem a receita do Fundeb. Caso esses 20% não sejam suficientes, a União deverá complementar esse “caixa”, visando garantir uma educação básica de qualidade mínima, o qual detalharemos melhor no item 3.1 do capítulo 3 deste livro.

### **3 Distribuição dos recursos do Fundeb**

Os recursos do Fundeb são distribuídos entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica, observando-se as ponderações de cada etapa e modalidade de ensino, com o objetivo de garantir uma distribuição mais equitativa e igualitária dos recursos, atentando às necessidades de cada ente governamental.

A distribuição dos recursos do Fundeb para cada estado e município leva em consideração o número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com os dados do último Censo Escolar.

Importante ressaltar que o repasse dos recursos do Fundeb não são realizados diretamente para as instituições educacionais. Os recursos são transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios e, só então, o Poder Executivo competente repassará os recursos para serem utilizados pelas instituições sob sua gestão. No caso de instituições conveniadas, não há repasse de recursos do Fundeb diretamente para elas: o Poder Executivo recebe e repassa para essas instituições conveniadas a ele.

Esses recursos são distribuídos de forma automática e periódica, mediante o crédito nas contas específicas de cada governo estadual e municipal, na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil. (art. 20 da Lei 14.113/2020). Esses bancos são conhecidos como operadores financeiros, os quais se responsabilizam por distribuir os recursos no âmbito de cada Estado entre os entes governamentais localizados em seu território (governo estadual e governos municipais), observando-se a proporção de alunos atendidos em cada rede e modalidade de ensino, considerando-se os critérios e a escala de inserção dos alunos.

O valor repassado para os entes depende do total arrecadado, ou seja, as variações nos valores repassados dependem dos valores arrecadados. Como os valores das

receitas variam em função do comportamento da própria atividade econômica, podem ocorrer oscilações nos valores e isso, normalmente, não é muito significativo.

No que tange aos recursos repassados, caberá ao gestor local a garantia do uso exclusivamente para o Fundeb e a gestão financeira. Assim, toda a movimentação – programação, aplicação financeira, movimentação bancária e pagamentos – é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e da autoridade responsável pela Secretaria de Educação ou órgão equivalente nos Estados, Distrito Federal e Municípios. (art. 69, § 5º, Lei 9.394, de 1996).



A divulgação dos valores creditados será disponibilizada em sítio na internet, de forma pública, e deverá apresentar as seguintes informações:

- ✓ movimentação bancária;
- ✓ responsável legal; e a
- ✓ data de abertura e dados com relação à agência e ao número da conta bancária.



## **Fique atento!**

**A rastreabilidade dos recursos permite o controle social e a fiscalização da utilização dos recursos da educação.**

Os recursos que não estiverem sendo utilizados poderão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra, devendo as receitas financeiras decorrentes dessas aplicações serem direcionadas à educação pública, da mesma forma que o valor da transferência originalmente creditada na conta, observando as condições estabelecidas no art. 24 da lei 14.113/2020.

Com a emenda 108/2020, o Fundeb integra, agora, em maior ou menor grau, o agregado dos 25% de impostos que, todo ano, financia a educação básica, conforme estabelecido no art. 212 da CF/1988. Para isso, foi introduzido o art. 212-A, que define esse vínculo:

Art. 212-A. – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil.

No município, os 25% são bancados pelo Fundeb retido, pela quarta parte dos impostos diretamente arrecadados pela Prefeitura (IPTU, ISS, ITBI, IRRF) e também por 25% do FPM suplementar recebido em julho e dezembro, além dos 5% residuais de transferências fora do Fundo da Educação Básica (ICMS, FPM, IPVA etc.).

### **3.1 Repartição do Novo Fundeb e o Complemento da União**

Para a distribuição do Fundeb é imprescindível as ponderações de custo por etapa e modalidade de aprendizado.

Na organização dos sistemas de ensino as responsabilidades são divididas entre os entes federados: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se organizarão em regime de colaboração, sendo que a União responsabilizar-se-á pelo sistema federal, financiando as instituições públicas federais, contribuindo também na redistribuição e complementação, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, e os Municípios, na educação infantil e fundamental.

Dessa forma, o objetivo principal dessa organização é cooperar para a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

Segundo a Emenda Constitucional nº 108/2020, os Estados, como um todo (com seus municípios) que não alcançam o mínimo nacional por aluno (VAAF- Valor Anual por Aluno), continuam recebendo o reforço financeiro da União, equivalente a 10% do Fundeb retido em todos os Estados da Federação. Segundo a Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020, o atual valor mínimo é de R\$ 3.349,56 por aluno/ano.

A novidade na EC 108/2020 é que agora, os municípios pobres de Estados ricos também poderão receber de forma direta o complemento federal. Isso será possível



em razão da inserção de outro indicador: o VAAT (Valor Anual Total por Aluno). Toda vez que esse valor apresenta-se inferior ao valor nacional, o ente federado receberá essa complementação. Diferente do VAAF, o VAAT também incorpora outras receitas educacionais: os 25% dos impostos municipais próprios, a eventual quota municipal no complemento da União, o Salário-Educação e os 5% de transferências fora do Fundeb (art. 212-A, § 1º, CF/1988).

A EC 108/2020 propõe que o novo Fundeb promova a igualdade nacional do gasto por aluno da educação básica não somente entre os Estados como um todo mas também entre os municípios, por isso determina o aumento na complementação da União como um reforço primordial para o aprimoramento da educação pública.

Com o novo Fundeb, a contribuição da União será mais efetiva, devendo aumentar gradativamente até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o fundo em 2026: passará de 10% (modelo atual vigente ao final de 2020) para 12%, em 2021; 15%, em 2022; 17%, em 2023; 19%, em 2024; 21%, em 2025 até alcançar 23%, em 2026.

Nos moldes da EC 108/2020 os 23% serão divididos na seguinte proporção:

- 10% no âmbito de cada Estado, quando o Fundeb retido estiver abaixo do mínimo nacional por aluno, ou seja, abaixo do VAAF (valor anual por aluno);
- 10,5% no âmbito de cada Estado e Município, quando o Fundeb retido e as outras receitas do ensino somarem valor abaixo do mínimo nacional por aluno, ou seja, abaixo do VAAT (valor anual total por aluno);
- 2,5% para as redes públicas, estaduais ou municipais, que apresentarem melhores indicadores educacionais.

Os Municípios contemplados com o VAAT (valor anual total por aluno) aplicarão metade na educação infantil, sendo que ao menos 15% financiarão investimentos na rede pública de ensino - quer a construção e reforma de prédios escolares quer a aquisição de materiais pedagógicos.

## 4 Etapas da educação básica contempladas pelo Fundeb

Considerando que os recursos distribuídos levam em conta o número de matrículas conforme o último Censo Escolar, a distribuição ocorre conforme o quadro abaixo:

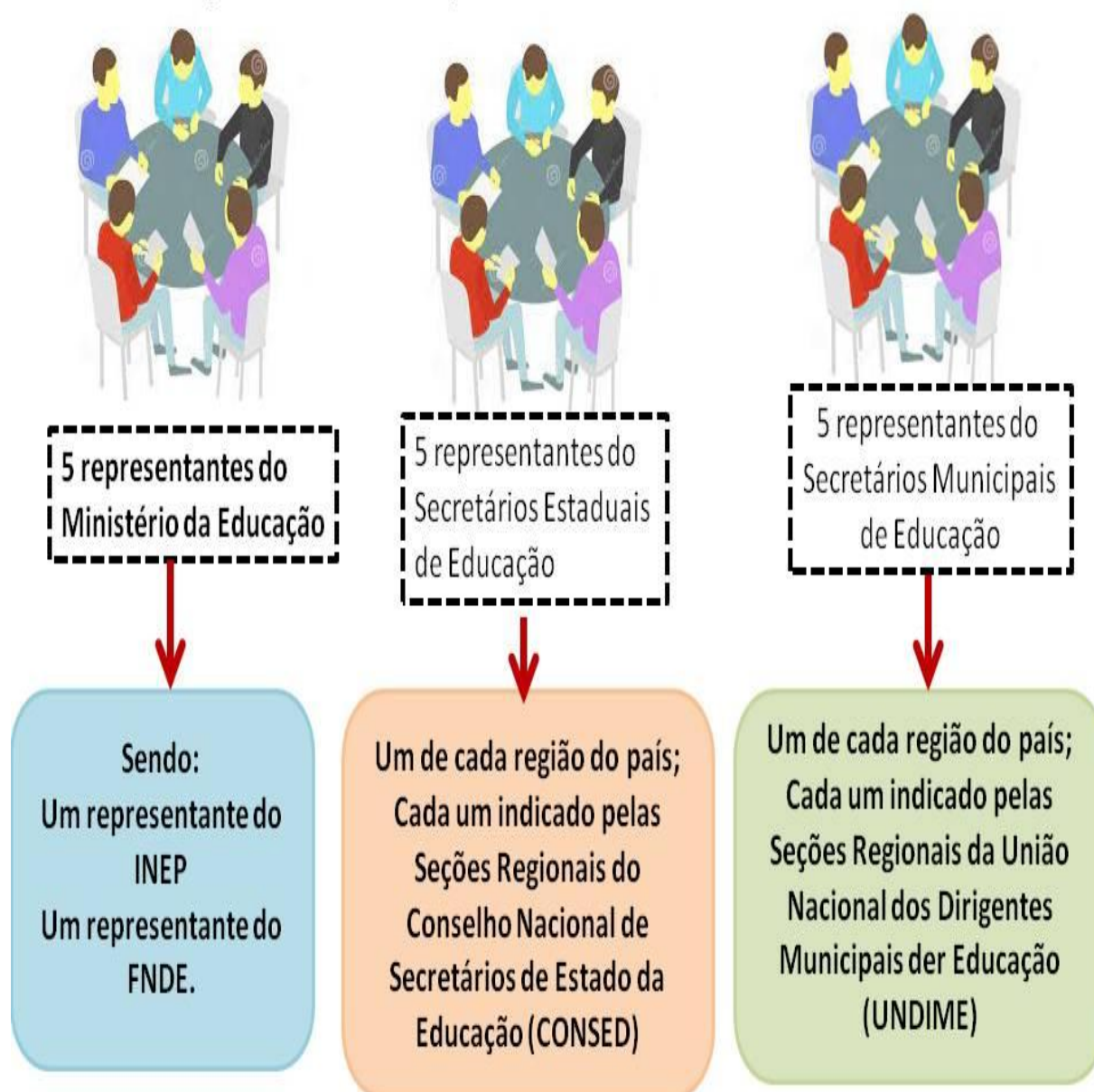
Segmento da educação básica	Matrícula nas Escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas
Educação Infantil (creches)		★	★	★
Educação Infantil (Pré-Escola)		★	★	★
Ensino Fundamental (Regular)	★	★	★	
Ensino Médio (Regular)	★	★		
Educação Especial	★	★	★	★
Educação de Jovens e Adultos (Ensino Fundamental)	★	★	★	
Educação de Jovens e Adultos (Ensino Médio)	★	★		

Fonte: FNDE, 2021

A definição dos fatores de ponderação para as etapas e modalidades de ensino fica sob a responsabilidade da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Esses fatores serão a base para a definição dos valores a serem distribuídos para os entes governamentais.

Os integrantes dessa Comissão são:

## Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade



Fonte: FNDE, 2021

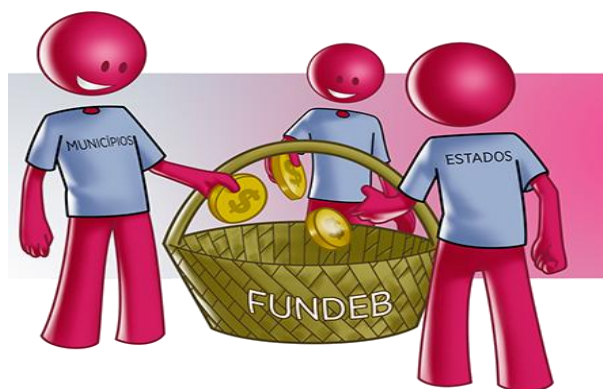
Para o exercício financeiro de 2021, a Lei 14.113/2020 previu os seguintes fatores de ponderação:

<b>Etapas/Modalidades e Segmentos da Educação Básica</b>		<b>2021</b>
	Integral	<b>1,30</b>
Creche Pública	Parcial	<b>1,20</b>
	Integral	<b>1,10</b>
Creche Conveniada	Parcial	<b>0,80</b>
	Integral	<b>1,30</b>
Pré-Escola	Parcial	<b>1,10</b>
	Campo	<b>1,15</b>
Ensino Fundamental Anos Iniciais	Urbano	<b>1,00</b>
	Campo	<b>1,20</b>
Ensino Fundamental Anos Finais	Urbano	<b>1,10</b>
	Integral	<b>1,30</b>
Ensino Fundamental	Campo	<b>1,30</b>
	Urbano	<b>1,25</b>
Ensino Médio	Integral	<b>1,30</b>
	Articulado à educação profissional	<b>1,30</b>
Educação Especial		<b>1,20</b>
Educação Indígena e Quilombola		<b>1,20</b>
EJA	Com avaliação no processo	<b>0,80</b>
	Integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.	<b>1,20</b>
Formação técnica profissional	Lei nº 9.394/1996	<b>1,30</b>

Esses fatores representam as diferenças de valor anual por aluno utilizadas para cada um dos segmentos em que a educação básica é dividida, para efeito de operacionalização do Fundeb. Utilizou-se como fator base para essa quantificação o valor (1,00), fundamentado para o ensino fundamental nos anos iniciais, urbano.

Para a distribuição dos recursos são observadas ainda: as etapas, as modalidades, a duração da jornada (parcial ou integral) e o tipo de estabelecimento (urbano ou rural, público ou privado conveniado).

Utiliza-se o seguinte cálculo: o resultado das matrículas de cada rede dividido pelo total de matrículas da unidade federativa, sendo apontadas as ponderações para estas matrículas. Se o valor por aluno nos Estados e no Distrito Federal não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementarará. Essa complementação será progressiva até o ano de 2026, quando elevará o percentual de contribuição de 10% para 23%. (Ier Manual do Fundeb, pg 32-35).



## 5 Utilização dos recursos do Fundeb

Os recursos do Fundeb deverão ser utilizados no **financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública**, independentemente da modalidade de ensino oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da duração (Ensino Fundamental de oito ou nove anos), da idade (crianças, jovens e adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona rural, urbana, área quilombola ou indígena), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/1988.

São Ações do MDE	Tipos de despesas
I. Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.	<ul style="list-style-type: none"><li>- habilitação de professores leigos;</li><li>- capacitação de profissionais da educação (magistério e outros servidores em serviço na educação básica), por meio de programas de formação continuada;</li><li>- remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário da escola, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>- aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos de ensino;</li><li>- ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras</li></ul>

<p>II. Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.</p>	<p>instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública (carteiras, cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, antenas, televisores etc);</li> <li>- manutenção de equipamentos já existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleo, energia elétrica etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões etc.);</li> <li>- reforma total ou parcial de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros grades etc.) do sistema da educação básica.</li> </ul>
<p>III. Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aluguel de imóveis e equipamentos;</li> <li>- manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos);</li> <li>- conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados;</li> <li>- despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação etc.</li> </ul>
<p>IV. Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- levantamentos estatísticos (relacionados ao sistema de ensino), objetivando o aprimoramento da qualidade e expansão do atendimento no ensino prioritário dos respectivos entes federados;</li> </ul>

qualidade e à expansão do ensino.	- organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados.
V. realização de atividades meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.	- despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, gizes, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.).
VI. Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.	- ainda que na LDB esteja prevista essa despesa (ocorrência comum no Ensino Superior) ela não poderá ser realizada com recursos do Fundeb, cuja vinculação é exclusiva à educação básica pública.
VII. Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender às ações listadas nesta coluna.	- quitação de empréstimos (principal e encargos) destinados a investimentos em Educação (financiamento para construção de escola, por exemplo).
VIII. Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	- aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material desportivo utilizado nas aulas de educação física; acervo da biblioteca da escola - livros, atlas, dicionários, periódicos etc.; lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas etc.);



	<p>- aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503, de 1997).</p>
--	--

### NÃO SÃO AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA (MDE)

- 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 médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V. obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indireta- mente 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.

Dos recursos disponibilizados pelo Fundo, **no mínimo 70%** deverão ser utilizados para remuneração dos **Profissionais da Educação Básica** em efetivo exercício em cada rede de ensino e **no máximo 30%** para outras ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Com relação à utilização dos recursos pelo ente governamental, nada impede que a gestão utilize 100% do Fundeb para a remuneração dos profissionais. Em

contrapartida, não poderá de forma alguma utilizar menos que 70% para o pagamento desses profissionais.

## 5.1 QUEM SÃO OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

O novo Fundeb considera a definição de profissionais da educação básica expresso na Lei 93.394/1996 e insere também os profissionais que prestam serviços de psicologia e serviço social (Art. 26, parágrafo único, incisos I, II e III).

### PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

#### Lei nº 9.394 de 1996 (Art. 61, incisos de I a V)

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

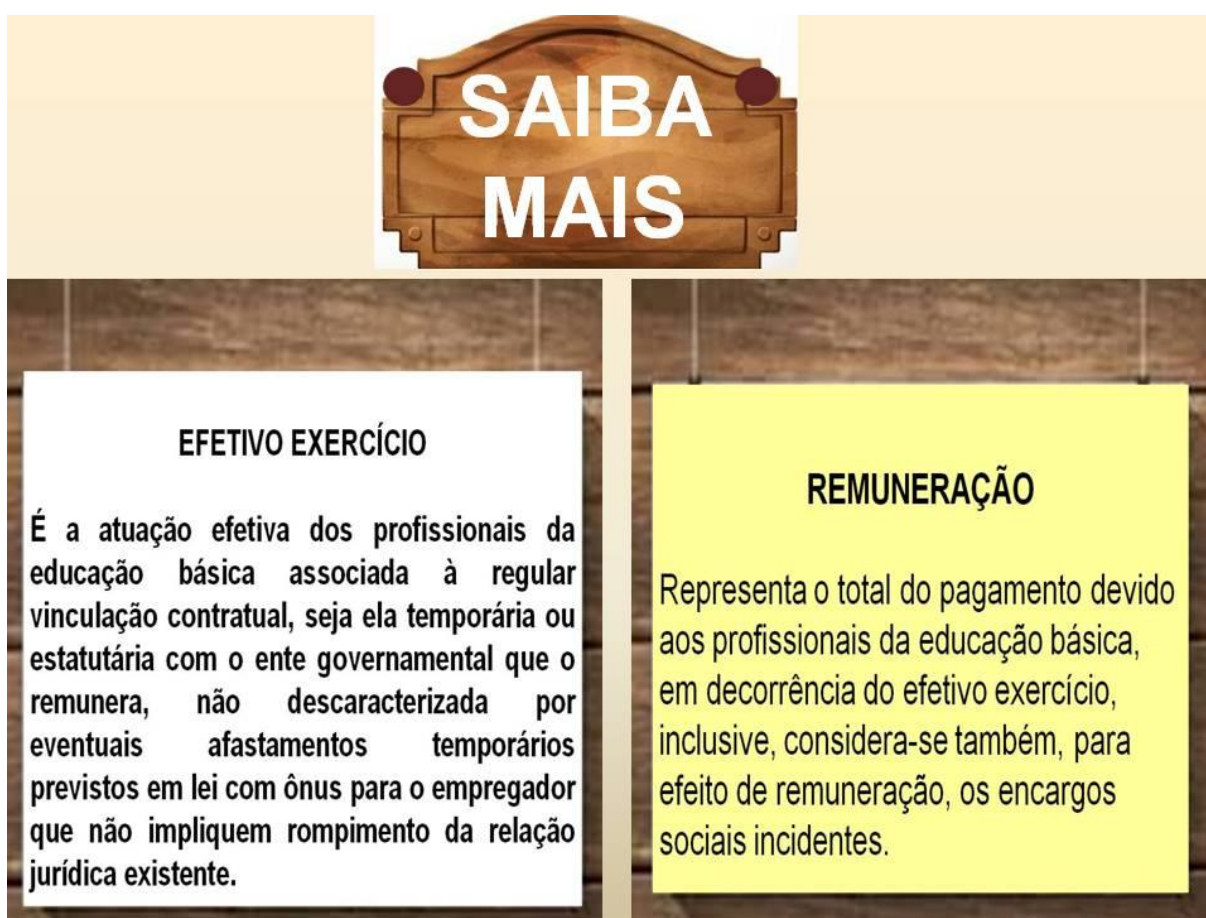
III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

#### Lei nº 13.935 de 2019 (Art. 1º)

Profissionais que prestam serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.



Importante destacar que o mínimo dos 70% do Fundeb são para as espécies remuneratórias, os salários e os encargos patronais, não atingindo as verbas indenizatórias como o vale-refeição e o vale- transporte (estes **devem ser pagos com a outra parcela do Fundeb- de até 30%**).

Também está proibida a utilização dos recursos do Fundeb nas seguintes situações:

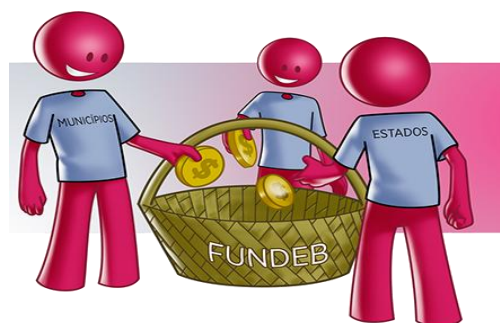
- ✓ Financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica;

- ✓ pagamento de aposentadorias e de pensões; e
- ✓ garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.

A EC nº 108/2020 **proíbe** que, oriundos da Educação, **os aposentados e pensionistas sejam pagos com qualquer recurso vinculado ao ensino**, quer os constitucionais 25% quer o Fundeb ou o Salário-Educação, conforme especificado no atual § 7º do art. 212, da Constituição Federal de 1988.

Ainda orienta-se aos gestores municipais que, no se refere ao orçamento municipal de no máximo 30% do Fundeb, por prudência, **afastem gastos** que costumeiramente são impugnados pelo Tribunal de Contas, tais como:

- despesas com ensino à distância;
- despesa com transporte de alunos dos Ensinos Médio e Superior;
- proventos de aposentados que, em atividade, militaram na Educação;
- despesas com festas cívicas;
- aquisição de instrumentos musicais para fanfarras ou bandas escolares;
- construção e manutenção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos, de uso coletivo, não restrito apenas aos alunos da rede municipal;
- despesas com uniformes escolares e alimentação infantil;
- aquisição de gêneros alimentícios e equipamento para a merenda escolar;
- subvenção a instituições assistenciais, desportivas ou culturais.



## 6 Fiscalização dos recursos do Fundeb

Segundo o disposto na Lei 14.113/2020, a fiscalização dos recursos do Fundeb é realizada pelos seguintes órgãos:

- I- pelo órgão de controle interno do respectivo ente governamental nos âmbito do Distrito Federal e Municípios;
- II- pelos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- III- pelo Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, quando há recursos federais na composição do Fundo em um determinado Estado, também atuando nessa fiscalização naquele Estado;
- IV- pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos.

Essas instâncias de controle apresentam trabalhos diferenciados, mas que se direcionam para a garantia da utilização responsável dos recursos do Fundeb. Excetuando o conselho de acompanhamento e controle social, as outras instâncias tem a prerrogativa legal de examinar e aplicar as penalidades, na hipótese de irregularidades.

O Ministério Público desempenha importante papel nesse controle, mesmo não sendo uma instância de fiscalização de forma específica, com a relevante função de zelar pelo efetivo e pleno cumprimento da lei. Nesse aspecto, desempenha uma função que, em relação a eventuais irregularidades detectadas e apontadas pelos Tribunais de Contas, complementa a atuação destes, tomando providências formais na órbita do Poder Judiciário.

A legislação determina ainda a obrigatoriedade de os governos estaduais e municipais apresentarem a comprovação da utilização dos recursos do Fundo em três momentos distintos:

Mensalmente	Bimestralmente	Anualmente
<p>Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, mediante apresentação de relatórios gerenciais sobre o recebimento e emprego dos recursos do Fundo, conforme estabelece o art. 36 da Lei nº 14.113, de 2020.</p>	<p>Por meio de relatórios do respectivo Poder Executivo, resumindo a execução orçamentária, evidenciando as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, em favor da educação básica, à conta do Fundeb, com base no disposto no art. 165, § 3º, da CRFB/88, e art. 72 da LDB, e artigos 37 e 38 da Lei nº 14.113, de 2020.</p>	<p>Ao respectivo Tribunal de Contas (Estadual/Municipal), de acordo com instruções dessa instituição, que poderá adotar mecanismos de verificação com periodicidades diferentes (bimestrais, semestrais etc.). Essa prestação de contas deve ser instruída com parecer do Conselho.</p>

O não cumprimento das disposições legais relacionadas ao Fundeb gera sanções administrativas, civis e/ou penais:

a) **Para os Estados e Municípios:** rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o consequente encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público; impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de Municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas; impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras (empréstimos junto a bancos); perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Município), conforme art. 76 e 87, § 6º, da LDB; intervenção da União no Estado (art. 34, VII, CRFB/88), e do Estado no Município (art. 35, III, CRFB/88).

b) **para o Chefe do Poder Executivo:** sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizados os tipos penais previstos no art.1º, III (aplicar

indevidamente verbas públicas) e XIV (negar execução à lei federal) do Decreto-Lei nº 201, de 1967. A condenação definitiva por tais crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201, de 1967); sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB); sujeição a processo penal se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 – Código Penal).

Cabe ao MEC também, em relação ao Fundeb, acompanhar as ações de âmbito nacional, no oferecimento de apoio e orientações técnicas relacionadas ao Fundo a instituições e pessoas físicas, na cooperação com instâncias de controle interno, com Tribunais de Contas e com o Ministério Público, e na realização de avaliações de resultados decorrentes da implantação do Fundo, na forma prevista no art. 39 da Lei 14.116/2020.

Outra novidade do Novo Fundeb é a obrigatoriedade dos entes governamentais em declarar, no **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)**, as informações relacionadas aos convênios firmados com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Deverão ser também especificados o número de alunos considerados e os valores repassados, incluídos os correspondentes a eventuais profissionais e a bens materiais cedidos.

O objetivo final do Siope é permitir o acesso a **todo cidadão**, sem necessidade de senha, das informações declaradas pelos entes federados (Estado, Distrito Federal e Municípios) sobre o quanto investem em Educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social da aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Siope fornece informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à Educação, subsidiando-os na definição e na implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público.

O **Siope** é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

Para maiores informações:

[http://www.fnnde.gov.br/fnde\\_sistemas/siope](http://www.fnnde.gov.br/fnde_sistemas/siope)

A falta de prestação de informações, além de não atender a transparência fiscal, poderá ocorrer a inscrição do ente federado no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc), cuja inadimplência impossibilita o recebimento de transferências voluntárias da União.

### IMPORTANTE RELEMBRAR

Os municípios devem atingir cumulativamente:

- Aplicação, no mínimo, de **25%** (vinte e cinco por cento) de suas receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferência de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme art. 212 da CRFB/88;
- Aplicação, no mínimo, de **70%** (sessenta por cento) dos recursos do Fundeb no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, consoante art. 212- A, XI, da CRFB/88;



- Aplicação de **100%** (cem por cento) dos recursos do Fundeb no exercício em que lhes forem creditados, ainda que 10% possam ser empenhados, liquidados e pagos no 1º quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional (art. 25, caput e § 3º da Lei nº 14113, de 2020);
- E, se o Município for contemplado com a complementação VAAT (valor anual total por aluno), aplicará:
  - ✓ Percentual mínimo de 15% em despesa de capital da rede de ensino beneficiada;
  - ✓ 50% na educação infantil.

Para saber mais acesse o QrCode:



# ATIVIDADES

## Questão 1

1) No que se refere aos recursos vinculados à educação, marque V para verdadeiro e F para falso nas afirmativas abaixo:

- a) Os recursos da educação não podem ser investidos em outras ações, como saúde, infraestrutura, habitação ou segurança. ( )
- b) Os recursos da educação poderão, excepcionalmente, ser utilizados em caso de segurança pública. ( )
- c) O percentual de impostos que incide sobre a receita líquida corrigida à educação, no caso do Distrito Federal e dos municípios, é de 20%. ( )
- d) A obrigação de aplicação de recursos do Fundeb tem caráter mensal, isto é, há necessidade de aplicar o percentual mínimo obrigatório mês a mês. ( )

## Questão 2

Sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, marca a única alternativa correta.

- a) É o critério para a distribuição do Fundef: número de matrículas no Ensino Fundamental público, apuradas no Censo Escolar do ano atual. ( )
- b) Os impostos que fazem parte de sua composição são apenas: FPE, FPM, ICMS. ( )
- c) Segundo a Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, art. 2º, os recursos do Fundo de competência na manutenção e no desenvolvimento do ensino público fundamental e na valorização de seu magistério. ( )
- d) A União contribuía com um alto valor por aluno/ano e tinha a cobertura da educação infantil e do ensino médio. ( )

## Questão 3

No que se refere à distribuição dos recursos do Fundeb e o complemento da União, as responsabilidades são divididas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração. Marque a alternativa correta:

- a) A União se responsabilizará pelo Ensino Médio e pelo sistema Federal, os Estados e o Distrito Federal pela Educação Infantil e Médio e os Municípios pelo Ensino Fundamental. ( )
- b) A União se responsabilizará apenas pelo sistema Federal, os Estados e o Distrito Federal pela Educação Infantil e os Municípios pelo Ensino Fundamental e Médio. ( )
- c) A União se responsabilizará pelo sistema Federal, os Estados e o Distrito Federal pelo Ensino Fundamental e Médio e os Municípios pela Educação Infantil. ( )
- d) A União se responsabilizará pelo sistema Federal e assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio e os Municípios pela Educação Infantil e Ensino Fundamental. ( )

#### **Questão 4**

Com relação à utilização dos recursos do Fundeb, marque a alternativa correta:

- a) Deverão ser utilizados no financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, na modalidade regular, com duração de nove anos, localizados tanto na zona urbana quanto rural, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/1988. ( )
- b) Os recursos do Fundeb deverão ser utilizados no financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade de ensino oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), duração (Ensino Fundamental de oito ou nove anos), da idade (crianças, jovens e adultos), turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e localização da escola (zona rural, urbana, área quilombola ou indígena), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/1988. ( )
- c) Os recursos do Fundeb deverão ser utilizados no financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da

modalidade de ensino oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), apenas para o Ensino Fundamental, nas escolas de zona rural e urbana, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/1988. ( )

d) Os recursos do Fundeb deverão ser utilizados no financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independente da modalidade de ensino oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), duração (Ensino Fundamental de nove anos), da idade (crianças, jovens e adultos), turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e localização da escola (zona rural, urbana, área quilombola ou indígena), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/1988. ( )

### **Questão 5**

Dos recursos disponibilizados pelo Fundeb, no mínimo 70% deverão ser utilizados para a remuneração dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício em cada rede de ensino e no máximo 30% para outras ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE. Dentre as alternativas listadas abaixo, assinale a que aponta o que não pode ser feito com o uso desses recursos:

a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação. ( )

b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino. ( )

c) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural. ( )

d) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. ( )

## **Encerramos nosso estudo sobre o Fundeb.**

Abordamos de forma sucinta o conceito do Novo Fundeb, sua criação, regulamentação, distribuição e formas de fiscalização, esta de competência do controle interno e externo. Ademais, identificamos as formas de controle realizadas pelos tribunais de contas e pela controladoria da União, aos quais cabem fiscalizar e imputar sanções no caso de irregularidades.

Para contribuir com esse controle, aproximando a sociedade das decisões políticas, ainda temos o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, o Cacs/Fundeb. Mas esse é um conteúdo para nosso próximo Livro.

Aguardamos você!!!

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o Regulamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Revoga dispositivos da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020. Acesso em 08 de março de 2021.

BRASIL. Cartilha Novo Fundeb 2021. Ministério da Educação. Brasília: 2021

BRASIL. Lei nº 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007 a. Acesso em: 10 de junho de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)

BRASIL. Portaria de nº 41, de 27 de dezembro de 2007. Divulga a especificação das ponderações entre diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino, a serem seguidas em 2008, no âmbito do Fundeb. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007b.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

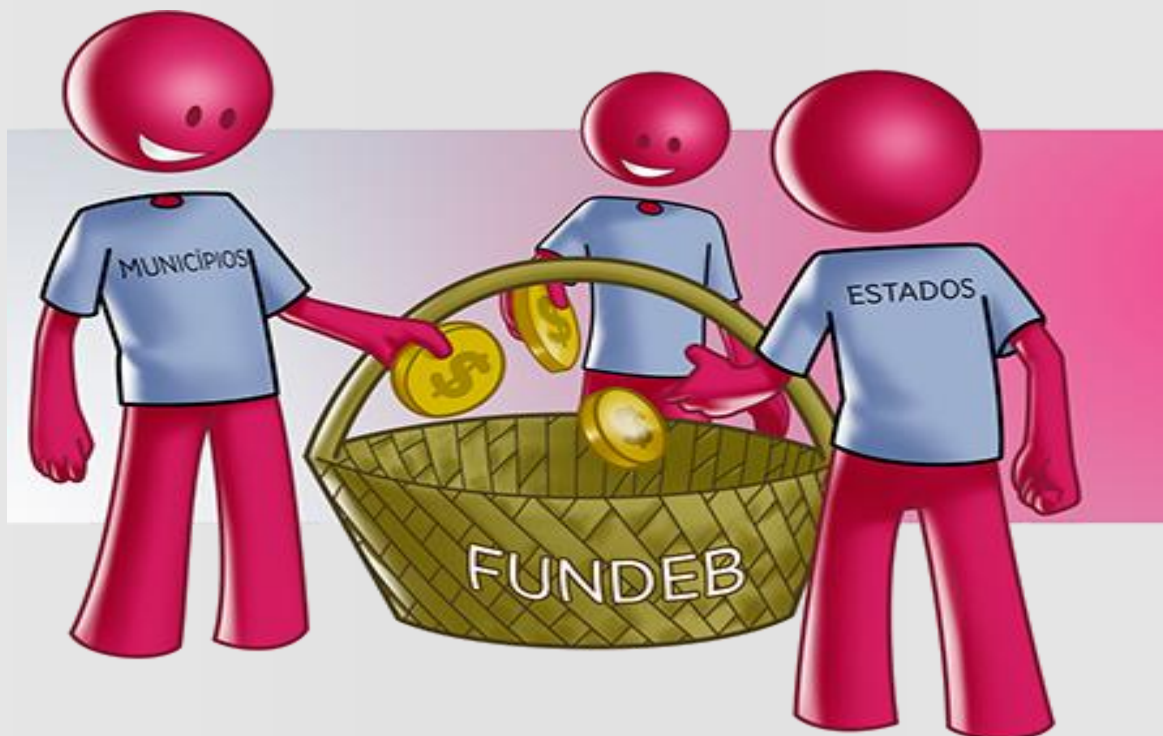
BRASIL. **Lei 9.394** (1996). Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado, 1996.

GABARITO:

- 1) a) V; b) F; c) F; d) F.    2) C.    3) D.    4) B.    5) C.

## LIVRO 2

# CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB- CACs/FUNDEB



## Sumário

### Objetivo

### Introdução

- 1 O conceito de controle social
  - 1.1 O surgimento dos conselhos
- 2 O Conselho de Controle e Acompanhamento e Controle Social do Fundeb-Cacs/Fundeb
  - 2.1 Composição do Conselho
- 3 Criação e Renovação do Cacs/Fundeb
- 4 Atribuições dos Conselheiros do Cacs/Fundeb
- 5 Trabalho dos Cacs/Fundeb
  - 5.1 Poderes do Cacs/Fundeb
  - 5.2 Deveres do Cacs/Fundeb
  - 5.3 Obrigações do Poder Executivo em relação ao Cacs/Fundeb
- 6 Valorização dos Conselheiros do Fundeb e suas garantias
  - 6.1 Atuação dos Conselheiros do Cacs/Fundeb ao constatar irregularidades.
  - 6.2 Fiscalização e prestação de contas
- 7 O Conselheiro: representatividade e responsividade no Cacs/Fundeb
  - 7.1 Como ser um conselheiro atuante



Objetivos do livro:

- Definir e caracterizar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social;
- compreender o controle social como meio de participação contínua da sociedade nas políticas públicas, direito assegurado pela Constituição Federal;
- identificar os conselhos como representações capazes de exercer o controle social sobre a ação do Estado, supervisionando e avaliando as decisões e ações administrativas, exigindo dos gestores públicos a comprovação dos atos praticados;
- conhecer a composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb- Cacs/Fundeb, bem como seu funcionamento, atribuições e competências;
- compreender o Cacs/Fundeb como instância responsável pelo contínuo acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo, garantindo a correta destinação desses recursos.
- compreender a importância do papel do Conselheiro para que o controle social ocorra qualitativamente e com equidade.

## INTRODUÇÃO

Para facilitar nosso estudo sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, organizamos tal temática nos seguintes subtópicos :

- O conceito de controle social
- O surgimento dos conselhos
- O Conselho de Controle e Acompanhamento e Controle Social do Fundeb-Cacs/Fundeb
- Composição do Conselho
- Criação e Renovação do Cacs/Fundeb
- Atribuições dos Conselheiros do Cacs/Fundeb
- Trabalho dos Cacs/Fundeb
- Poderes do Cacs/Fundeb
- Deveres do Cacs/Fundeb
- Obrigações do Poder Executivo em relação ao Cacs/Fundeb
- Valorização dos Conselheiros do Fundeb e suas garantias
- Atuação dos Conselheiros do Cacs/Fundeb ao constatar irregularidades.
- Fiscalização e prestação de contas
- O Conselheiro: representatividade e responsividade no Cacs/Fundeb
- Como ser um conselheiro atuante

# 1 Controle Social

Numa sociedade democrática, uma das formas de participação da sociedade nas políticas públicas educacionais é a atuação por meio do **controle social**.

Para compreendermos o que é o controle social, devemos, precipuamente, entender alguns conceitos:

Controle interno	Controle externo	Controle social
É o controle exercido pelo próprio órgão ou entidade que é fiscalizada, sendo uma atribuição que todos os setores da Administração Pública podem e devem exercer nas suas funções. Isso acontece, por exemplo, quando a própria Secretaria de Educação fiscaliza a si mesma.	É o controle exercido por um órgão com competência específica para fiscalizar os demais. No Brasil, essa função é exercida pelos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo e responsáveis por analisar as contas do Poder Executivo.	É aquele exercido pelo <b>Cacs</b> , que não se trata de uma nova instância de controle, mas sim de uma representação social, integrando diretamente a sociedade para que todos colaborem com a gestão da educação.

O controle social configura-se em ação primordial para o exercício da democracia no país, na medida em que, através dele, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público, ou seja, a atuação da sociedade não se restringe apenas ao simples ato de votar em eleições periódicas; ao contrário, a

população participa durante todo o processo da gestão pública, desde o planejamento até a avaliação, com o compromisso de responsabilizar-se pelo acompanhamento das ações dos gestores dos programas.

O conceito atual de controle social está associado à responsividade do Conselheiro na responsabilização do governo para com a sociedade por meio de políticas públicas e à sociedade, portadora do direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, de fiscalizar o cumprimento das deliberações, além de sancionar esses gastos.

Esse controle pode ser efetivado de forma direta ou por meio de representação, como os conselhos, contribuindo assim para a democracia.

O controle social objetiva ainda fortalecer a sociedade civil e o poder público. Representa um dos mecanismos de exercício da cidadania. A participação de todos na fiscalização e na busca por soluções contribui para uma gestão de qualidade e com equidade, além de ser uma prática da democracia.

## **1.1 O surgimento dos conselhos**

A existência dos Conselhos é tão antiga, confundindo-se com a história da democracia e da política, estendendo-se pela história até a contemporaneidade. Podemos elencar alguns desses momentos: cidadãos reunindo-se nas praças da Grécia Antiga com o objetivo de deliberarem sobre assuntos da Cidade-estado encontrados em livros históricos; conselhos de anciões.

No Brasil, a origem dos conselhos está vinculada à luta e organização dos movimentos sociais, desenvolvidos principalmente na década de 1970.

Com a regulamentação da existência dos conselhos pela Constituição Federal de 1988, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb foi instituído pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, com a função de acompanhar e controlar a

distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas federal, estadual e municipal.

Para Gohn (2000), os conselhos proporcionam à população o acesso aos espaços de decisões políticas, e a vigilância sobre a gestão pública, resultando em maior cobrança de transparência do executivo na execução das ações e prestações de contas dos recursos utilizados.

Entretanto, a existência e disseminação desses conselhos pelos estados e municípios não significa sucesso qualitativo nesse espaço participativo. Pesquisas revelam inconsistências na atuação e representatividade democrática bem como sua eficiência nos debates, decisões e exigência do cumprimento dessas políticas.

Segundo Teixeira (2000) para falar da eficácia dos conselhos é preciso falar primeiro em efetividade, sob três particularidades:

3.1.1 a paridade, não apenas numérica, normativa e legal, mas que possibilite condições de acesso a informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos para a atuação. b) a representatividade democrática na escolha dos conselheiros e que também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização e, c) a ênfase na publicização do conselho, suas ações e a discussão pública da sua pauta. (p. 93).

Há a necessidade de conselhos que se configurem mais como espaço de **participação** e não representação, para não correr o risco de se assemelhar à frágil representação parlamentar decorrente de processo eleitoral

## 2 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb- Cacs/Fundeb

O Conselho de Controle e Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs/Fundeb) foi instituído em 2007, pela Lei 11.494 de 20, de junho de 2007, e manteve-se com sua estrutura de funcionamento até o ano de 2020 quando expirou o antigo Fundeb. Ao final do ano de 2020, foi instituído o Novo Fundeb por meio da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sofreu algumas alterações em sua composição e competências.

Importante ressaltar que a institucionalização do Cacs/Fundeb permite a atuação direta dos mais diferentes grupos e segmentos da gestão educacional, como profissionais da educação, autoridades educacionais, representantes da sociedade civil, pais, alunos em todas as esferas de governo, seja União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim sendo, os Cacs são **colegiados**, grupo de pessoas que decidem conjuntamente, os quais devem ser instituídos pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, no âmbito das respectivas esferas de governo, e tem como principais finalidades o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb.

Os colegiados, diferentemente de outras formas de organização de conselhos, são formados por um grupo dirigente cujos membros têm poderes iguais, não sendo soberana nenhuma decisão individual ou em partes.

## 2.1 Composição do Conselho

Para começar, o Cacs/Fundeb passa a compor o rol dos agentes atuantes no controle e fiscalização dos recursos do Fundeb. Apesar de não ter poder de decisão ou deliberação de sanções e/ou penalidades, esses agentes são imprescindíveis para garantir o controle social junto ao poder executivo, na perspectiva da fiscalização, transparência e utilização desses recursos.

Objetivando garantir o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a lei do Novo Fundeb ampliou a representatividade nos Cacs/Fundeb, em todas as esferas governamentais, por meio da reformulação da composição do Fundeb.

### Mudança na composição do Cacs!

Dentre as novidades está o aumento do número de representantes de organizações da sociedade civil, das escolas indígenas, quilombolas e do campo.

#### Composição do Cacs/Fundeb no âmbito da União



**a) Três** representantes do Ministério da Educação



**f) Um** representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)



**b) Dois** representantes do Ministério da Economia



**g) Dois** representantes dos pais de alunos da educação básica pública



**c) Um** representante do Conselho Nacional de Educação (CNE)



**h) Dois** representantes de estudantes da educação básica pública, dos quais um indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)



**d) Um** representante do da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)



**i) Dois** representantes De organizações da sociedade civil



**e) Um** representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed)

## Composição do Cacs/Fundeb no âmbito do Distrito Federal



**a) Três** representantes do Poder Executivo, dos quais pelo Menos um do órgão estadual responsável pela educação básica



**e) Dois** representantes de estudantes da educação básica pública, dos quais um indicado Pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)



**b) Dois** representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE)



**f) Dois** representantes de organizações da sociedade civil



**c) Um** representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)



**g) Um** representante das Escolas Indígenas, quando houver.



**d) Dois** representantes dos pais de alunos da educação básica pública



**h) Um** representante das Escolas Quilombolas, quando houver.

## Composição do Cacs/Fundeb no âmbito dos Estados



**a) Três** representantes do Poder Executivo, dos quais pelo menos um do órgão estadual responsável pela educação básica



**f) Dois** representantes dos pais de alunos da educação básica pública



**b) Dois** representantes dos Poderes Executivos municipais



**g) Dois** representantes de estudantes da educação básica pública, dos quais um indicado Pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)



**c) Dois** representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE)



**h) Dois** representantes de organizações da sociedade civil



**d) Um** representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)



**i) Um** representante das escolas Indígenas, quando houver.



**e) Um** representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)



**j) Um** representante das escolas Quilombolas, quando houver.



## Composição do Cacs/Fundeb no âmbito dos Municípios



a) **Dois** representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente



g) **Um** representante dos Professores da educação básica pública



h) **Um** representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas



b) **Um** representante dos Diretores das escolas básicas públicas



i) **Dois** representantes de estudantes da educação básica pública, dos quais um indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)



c) **Dois** representantes dos pais de alunos da educação básica pública



d) **Um** representante do Conselho Tutelar, indicado por seus pares



j) **Um** representante do Conselho Municipal de Educação (CME), quando houver no município



e) **Um** representante das escolas Indígenas, quando houver



k) **Um** representante das escolas Quilombolas, quando houver



f) **Um** representante das Escolas do Campo, quando houver



l) **Dois** representantes de organizações da sociedade civil, quando houver

Sobre as inserções do segmento Organização da Sociedade Civil no Cacs/Fundeb, é necessária a comprovação da sua existência.

As Organizações da Sociedade Civil são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, conforme atesta o art. 2º, inciso I, “a”, da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014.

São consideradas organizações da sociedade civil, dentre outras, a entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que o aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

## Requisitos para ser considerada Organização da Sociedade Civil

Não ter fins lucrativos: Isso significa que a organização não pode dividir seus lucros e patrimônio entre seus dirigentes, funcionários ou quaisquer outros e deve aplicar todos esses valores nos próprios objetivos da organização.

Desenvolver suas atividades no mesmo local do Cacs (município, etc.).

Desenvolver atividades relacionadas à educação ou ao controle social de gastos públicos.

Comprovar que funciona há pelo menos um ano a contar da data de publicação do edital.

Não ser beneficiária de recurso fiscalizado pelo Cacs nem ser contratada pela Administração do mesmo local do Cacs e receber por isso.

### 3 Criação e Renovação do Cacs/Fundeb

Respeitando-se a autonomia da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e o princípio da legalidade, cada Conselho deve ser instituído por legislação específica no seu respectivo âmbito de atuação.

#### Atenção!

- ✓ Os membros do Cacs devem ser indicados até 20 dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores.
- ✓ Em especial, para o ano de 2021, os Cacs deverão ser criados por **novas eleições até 31 de março de 2021**, ainda que tenham vigência superior a esse período.
- ✓ Vale indicar que não é proibida a indicação de membros que já participaram em outros mandatos.

#### CUIDADO!

É proibida a mera recondução dos membros nos mandatos vigentes, sem prévia eleição.

Para a escolha dos membros, é imprescindível que cada um dos grupos que compõem os Cacs escolha seus próprios representantes.

As escolhas para ocupação da função de conselheiro deverão ocorrer levando-se em consideração os segmentos e suas representatividades, conforme descrito na tabela abaixo.

<b>Método de Escolha dos Representantes do Cacs/Fundeb</b>	
<b>Grupo representado</b>	<b>Método de escolha dos representantes (Titular e Suplente)</b>
Órgãos federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal e entidades de classes organizadas	Seus dirigentes indicam
Diretores, Pais de Alunos e Estudantes	Deve haver um processo de eleição organizado <b>pelos seus pares</b> e pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal.
Professores e Servidores técnico-administrativos	Entidades sindicais da categoria indicam (importante que haja nessas entidades a escolha democrática entre seus pares)
Organizações da Sociedade Civil	Deve haver um processo seletivo com ampla publicidade, sendo PROIBIDA a participação das entidades que são beneficiárias de recursos fiscalizados pelo Cacs/Fundeb ou que sejam contratadas a título oneroso (não gratuito) pela Administração Pública do local do Conselho.

É imprescindível observar ainda que algumas pessoas não podem integrar o Cacs/Fundeb. Isso se dá porque algumas pessoas, por alguma razão relacionada às

suas relações familiares, às suas profissões ou às suas capacidades legais, nos termos do art. 34, § 5º da Lei nº 14.113/2020.

### **Não podem atuar como Conselheiro(a) no Cacs/Fundeb**

I- O Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Governadores e Vice-Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos e os Secretários Estaduais, Distrital ou Municipais, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau;

II- Tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que preste serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais;

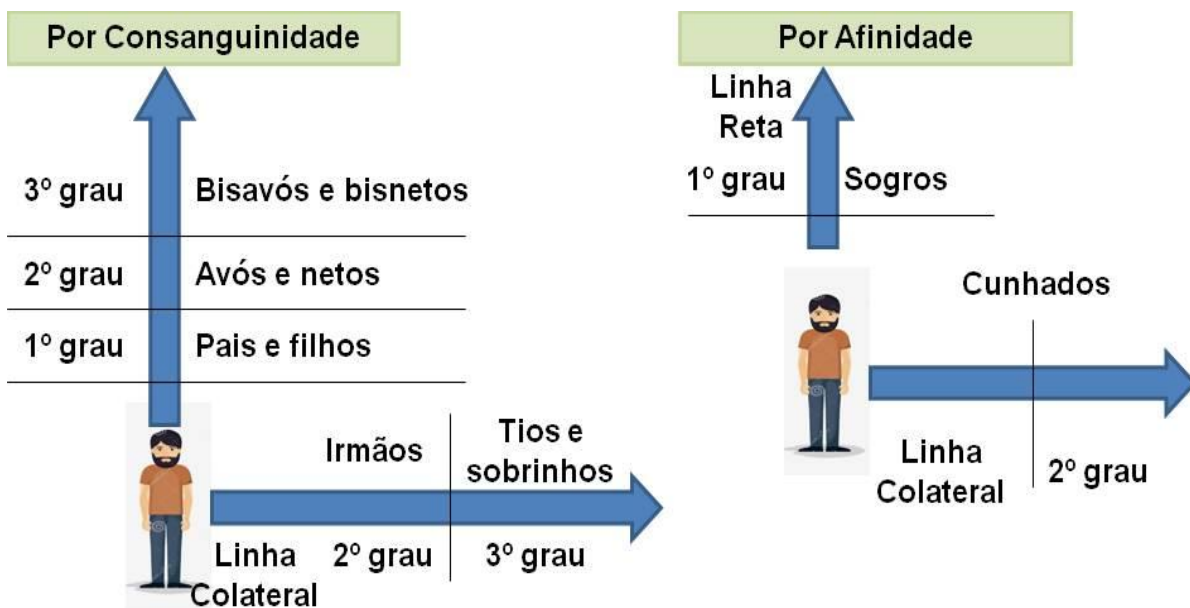
III- Estudantes que não sejam emancipados.

IV- Pais de alunos ou representantes da sociedade civil que:

- a) Exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração nos âmbitos dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
- b) Prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

Importante ainda entender sobre quem são os parentes consanguíneos e os afins e quais os graus de parentesco que existem.

De acordo com o Código Civil, art.1.593 a 1.595, o parentesco é natural ou civil, conforme resulte de laços de **consanguinidade** ou **afinidade**. Por consanguinidade, sendo de linha reta os que descendem uns dos outros e em linha colateral, aqueles que possuem um ascendente comum, sem descenderem um do outro. Por afinidade é o que se forma pelo vínculo do casamento ou união estável.



## ATENÇÃO!

O parentesco por afinidade entre sogros/genros e noras não se extingue com a dissolução do casamento ou união estável.

Vale lembrar que para cada membro conselheiro titular deverá ser nomeado um suplente representante da mesma categoria ou segmento social. A função de suplente é de substituir o titular na hipótese de impedimentos temporários, provisórios, e em seus afastamentos definitivos, ocorridos antes do fim do mandato. Caso isso ocorra, deverá ser realizada a nomeação de outro representante do segmento.

Após a escolha dos conselheiros, seja por indicação ou por eleição, observando-se todos os procedimentos para a escolha e principalmente no que se refere aos impedimentos para a composição, o Ministério da Educação irá designar os integrantes do Cacs/Fundeb federal, enquanto o respectivo Poder Executivo deverá designar os integrantes dos Cacs estaduais, distrital e municipais.

# IMPORTANTE

- ✓ O mandato dos membros do Cacs agora passa para 4 anos.
- ✓ Os membros poderão permanecer nas funções pelo mandato de 4 anos, sendo **PROBIDA** a reeleição ou nova indicação para o próximo mandato.

## ATENÇÃO!

Exclusivamente no que se refere ao Cacs/Fundeb municipais, o primeiro mandato dos conselheiros extinguir-se-á em 31 de dezembro de 2022.

Após definidos os integrantes de cada um dos Conselhos em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, os conselheiros devem se reunir para eleger aquele que exercerá a função de **Presidente** do respectivo Cacs.



## ATENÇÃO!

A fim de proteger a autonomia do Conselho, o representante do governo (poder executivo) é **PROIBIDO** de ocupar a função de Presidente do Conselho.

## 4 Atribuições dos Conselheiros do Cacs/Fundeb

Para que o Conselho organize adequadamente suas atividades, é recomendado primeiramente ao Colegiado que:

- ✓ Aprove seu Regimento Interno, organizando e disciplinando seu funcionamento.
- ✓ Reúna-se periodicamente uma vez por mês, a fim de examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo poder executivo sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do fundo junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica, para fins de checagens e confrontagens.

### Atenção!

O Conselho deverá se reunir **obrigatoriamente** a cada 3 meses, entretanto recomenda-se que as reuniões ocorram **mensalmente**, considerando que o Cacs deverá observar e emitir parecer em relação aos relatórios e demonstrativos de aplicação dos recursos do Fundeb (receitas e despesas) mensais.

- ✓ Realize visitas a obras, escolas e outras localidades onde estejam sendo realizados ou oferecidos serviços com a utilização de recursos do Fundo, com o objetivo de verificar a efetiva e regular aplicação dos recursos e a adequabilidade, finalidade e utilidade do bem ou serviço resultante dessa aplicação.
- ✓ Acompanhe, junto aos dirigentes das escolas e da secretária de educação, o



cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações relativas ao Censo Escolar, com o objetivo de evitar atrasos, perdas de prazos e erros nos dados encaminhados.

- ✓ Acompanhe a elaboração e fiel cumprimento do plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação.
- ✓ Valide as informações relativas ao montante da receita do Fundeb e as despesas custeadas com essas receitas.
- ✓ Informe-se sobre todas as operações e transações financeiras realizadas com recursos do Fundeb.
- ✓ Documente tudo quanto for possível referente às informações coletadas e produzidas pelo seu exercício.

A Lei do Novo Fundeb previu acesso permanente desses membros aos registros contábeis e aos demonstrativos gerenciais mensais atualizados relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como referentes às despesas realizadas.

Para tanto, deve ser dada ampla publicidade a esses dados, inclusive por meio eletrônico, os quais devem conter os detalhamentos relacionados ao Fundeb e às ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE.

## 5 Trabalho do Cacs/Fundeb

O Cacs/Fundeb tem em si poderes e deveres que deverão ser observados e cumpridos sempre que necessários.

### 5.1 Poderes do Cacs/Fundeb

- ✓ Apresentar ao Poder Legislativo (Congresso Nacional, Câmara Legislativa ou Assembleia Legislativa) e aos órgãos de controle interno e externo sua manifestação formal sobre os registros e demonstrativos de gestão do Fundeb, além de divulgar os documentos em página da internet.
- ✓ Convocar o(a) Secretário(a) de Educação ou servidor que exerça suas funções para esclarecer sobre a movimentação dos recursos e a execução das despesas do Fundeb. Para isso, é necessário que a maioria dos membros do Cacs decidam convocar a autoridade.

**APÓS A CONVOCAÇÃO, A AUTORIDADE DEVE SE APRESENTAR EM ATÉ 30 DIAS.**

- ✓ Requisitar ao Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito), cópia de documentos, os quais devem ser apresentados imediatamente, sendo que em alguns casos a resposta da autoridade pode ocorrer no prazo de até **20 dias**.

Documentos a serem requisitados:

- a) licitação, empenho, liquidação e pagamentos de obras, e de serviços custeados com recursos do Fundeb;
- b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

- c) convênios com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos; e
  - d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções.
- ✓ Realizar visitas para verificar no local, por exemplo:
- a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;
  - b) a adequação do serviço de transporte escolar; e
  - c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.

## 5.2 Deveres dos Cacs/Fundeb

- ✓ Elaborar parecer das prestações de contas.
- ✓ Supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de contribuir para o regular tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros sobre a operacionalização dos Fundos, respeitando os prazos estipulados para cada uma das etapas.
- ✓ Acompanhar a aplicação dos recursos da União transferidos à conta do **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)** e do **Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja)** e, ainda, analisar as prestações de contas referentes a esses programas.



### Atenção, Conselheiros!



Não esqueçam de observar a Legislação quando analisarem as prestações de contas

#### **Pnate**

Acesse: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnate>

#### **Peja**

Acesse: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-educacao.-jovens-e-adultos/ps-peja>

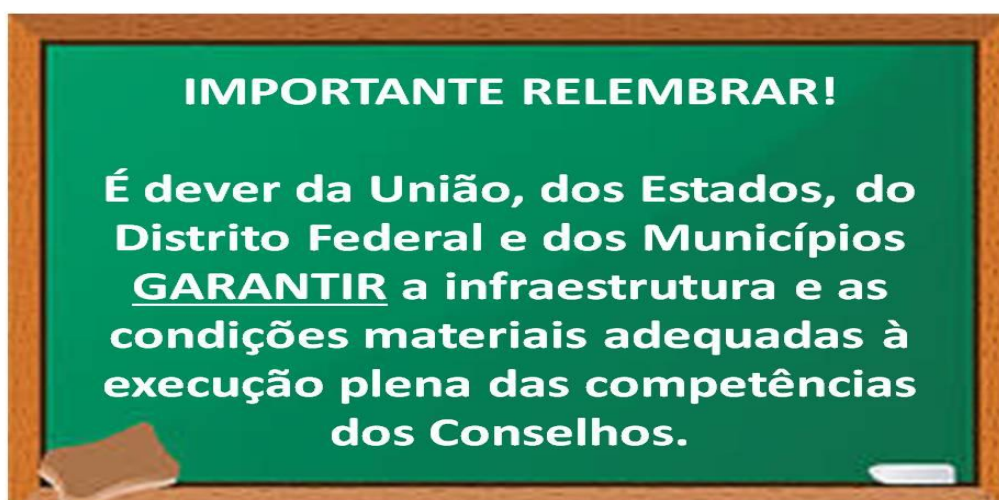
### 5.3 Obrigações do Poder Executivo em relação ao Cacs/Fundeb

Observando-se a principal razão dos Fundos, que é a manutenção e desenvolvimento da educação básica, aliada à valorização dos profissionais, uma preocupação da Lei nº 14.113/2020 diz respeito à gestão dos recursos e sua aplicabilidade eficiente.

Por esse motivo, os Cacs/Fundeb não possuem estrutura administrativa própria. É **RESPONSABILIDADE** da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- ✓ Garantir a infraestrutura e as condições materiais adequadas à execução plena das competências dos Conselhos.
- ✓ Oferecer ao Ministério da Educação (MEC) os dados cadastrais de criação e composição dos Cacs em cada localidade:
  - a) nome dos conselheiros e das entidades e segmentos que representam;
  - b) correio eletrônico ou outro canal de contato diretos com o Conselho;
  - c) atas de reuniões;
  - d) relatórios de pareceres; e
  - e) outros documentos produzidos pelo conselho.

É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disponibilizar em página da internet, as informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos Cacs.



## 6 Valorização dos conselheiros do Fundeb e suas garantias

A Lei nº 14.113 prevê algumas garantias aos membros do Cacs/Fundeb. Uma delas é o fato de poderem exercer suas funções com autonomia, ou seja, com ampla liberdade de atuação, não estando vinculados ou subordinados ao Poder Executivo.

Por esta razão, também é prevista a renovação periódica dos membros do Cacs com a estipulação de mandato por tempo definido e a fixação de procedimento regulamentar para a escolha de seus integrantes. A Lei lista ainda os motivos que justificam a relevância da atuação dos conselheiros no Cacs/Fundeb:

- I- Não é remunerada.
- II- É considerada atividade de relevante interesse social.
- III- Assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações.
- IV- Veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:
  - a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam.
  - b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do Conselho.
  - c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro, antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.
- V- Veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades e
- VI- escolares.

## **6.1 Atuação do Cacs/Fundeb ao constatar irregularidades quanto à operacionalização do Fundeb**

É de extrema importância que o cidadão fique atento às irregularidades que porventura possa ocorrer na distribuição dos recursos do Fundeb. Ao Conselho cabe a manifestação:

- ✓ O primeiro passo é juntar todo e qualquer documento e informação que possa demonstrar dúvidas sobre a regularidade dos Fundos.
- ✓ Em seguida, deve-se levar ao conhecimento das autoridades públicas responsáveis pela fiscalização e controle dos Fundos: Procuradorias, Tribunais de Contas e o Ministério Público.

## **6.2 Fiscalização e prestação de contas**

É obrigação de todo gestor público a prestação de contas dos serviços efetivados em sua gestão. No caso do Fundeb, essa é uma atribuição do Poder Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Á luz do princípio constitucional da gestão democrática e das normas regulamentadoras do Cacs/Fundeb, a Lei nº 14.113/2020 **determinou que as prestações de contas sejam instruídas com o parecer do Cacs/Fundeb, o qual deve ser apresentado em até 30 dias, antes do vencimento do prazo para a efetiva apresentação da prestação de contas.**

A regulamentação dos procedimentos para o processamento da prestação de contas fica a cargo dos Tribunais de Contas, por serem estes os responsáveis por excelência pelo controle.



## Aprofundando o Conhecimento



Acompanhamento e controle social é:

- O acompanhamento, a fiscalização e o controle das decisões e ações públicas.
- A participação da sociedade no acompanhamento e verificação da execução das políticas públicas, avaliação dos objetivos, processo e resultado.
- A participação da sociedade no controle dos gastos do governo.
- Uma capacidade que tem a sociedade organizada de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades, interesses e controlar a execução dessas políticas.
- O direito da participação da sociedade no acompanhamento e verificação da gestão dos recursos federais empregados nas políticas públicas.

## 7 O Conselheiro: representatividade e responsividade no Cacs/Fundeb

Ao tratarmos dos conselhos, não há como separá-lo da educação e da política. Os Conselhos têm, primordialmente, o papel sociopolítico de exercer participação efetiva nas decisões públicas.

A presença da Sociedade Civil e do Poder Público no Cacs/Fundeb é expressão de democracia e de cidadania, e também uma forma de controle social das políticas educacionais, cujo objetivo é a democratização do Estado por meio da participação da sociedade nas políticas públicas (OLIVEIRA, 2004).

A participação dos diversos segmentos da sociedade nos conselhos é fundamental para que se concretize a democracia pelo controle social.

Os conselhos são um importante instrumento para romper com as formas de gestão tradicionais, avançando para que as decisões ocorram de forma democrática e transparente, por meio dos processos participativos. (COTTA; CAZAL e MARTINS, 2010).

Alguns desafios são travados ao assumir a função de conselheiro. Um deles está em romper com o ciclo de subordinação e injustiças sociais, objetivando fortalecer a cidadania (MOREIRA, 2009).

Os conselheiros, buscando efetivar o controle social na fiscalização dos recursos do Fundeb, precisam estar conscientes da responsabilidade dos seus papéis nos espaços sociais e político, atuando de maneira categórica com o objetivo de obterem resultados que prezem pela qualidade dos serviços educacionais diminuindo as desigualdades sociais educacionais, alcançando assim, a justiça social.

Para a garantia dessa efetividade no controle social, alguns conceitos são necessários e poderão nortear o trabalho do conselheiro.

O primeiro conceito a ser internalizado pelo conselheiro é o de **cidadania** e, por conseguinte, o de **cidadão**.



Grosso modo, **cidadania** é o conjunto de direitos e deveres exercidos por um indivíduo (**cidadão**) que vive em sociedade, no que se refere ao seu poder e grau de intervenção no usufruto dos seus espaços e na sua posição em poder nele intervir e transformá-lo.

Reconhecer-se como cidadão, inserido em uma sociedade, portador de direitos e deveres, mas acima de tudo, compromisso com a transformação da sociedade, de forma a torná-la mais democrática, o que nos leva ao segundo conceito a ser abordado: o da **democracia**.

Ao falarmos de democracia, por vezes nos limitamos ao conceito etimológico da palavra: *demo-* povo; *kratia/cracia-* governo= “governo do povo”, e posteriormente, significando povo no sentido político, enquanto conjunto de cidadãos da democracia, levando-nos a compreender que o pressuposto do ideal da democracia é a participação do cidadão nas decisões políticas.

Nesse sentido, Escorel e Moreira (2008, p. 987) afirmam que “a participação social é a base constitutiva da democracia e, por essa razão, o aperfeiçoamento e a ampliação de uma estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento e à universalização da outra”.

Na modernidade, vivemos uma democracia representativa, e por meio dela, o povo, mesmo de forma indireta, tem o poder nas mãos: utilizando-se das instâncias participativas, a sociedade pode garantir sua soberania popular. O sufrágio, a liberdade de escolha, a anuência da maioria são “a base” da democracia, não cabendo contestação.

Incluimos nesse grupo, a **participação**, cerne da democracia e da soberania, a qual deve se estender para além das instâncias políticas, uma vez que consideramos impossível estabelecer uma divisão entre os assuntos de interesse particular e os de interesse público, o que impulsiona-nos a defender a democratização não só das políticas, mas também das relações, na perspectiva da coletividade. (BOBBIO, 1995; DALLARI, 1999)

Isso só é visível, segundo Chauí (2016, p.6), quando “consideramos os três grandes direitos que definiram a democracia desde sua origem: **igualdade, liberdade e participação nas decisões**”, na perspectiva da coletividade.

A perspectiva da **participação** da sociedade nas decisões ganhou maior visibilidade por meio das lutas dos movimentos sociais pela garantia de direitos políticos e a partir desses, direitos sociais, entre eles o de fiscalizar o Estado por meio de organizações da sociedade, com associações, sindicatos e outros movimentos sociais, pontuando assim a noção de política social e política pública, financiamento e controle social, asseguradas pela Constituição Federal.

Não basta, entretanto, que esses direitos estejam apenas assegurados em Lei. Eles precisam se materializar, e isso só se torna possível por meio de políticas públicas, com a participação e o controle social da sociedade civil sobre o Estado.

Segundo Gohn (1994), a participação tem um caráter pedagógico, pois quanto mais o cidadão participa nas instâncias, mais apto se torna a fazê-lo, e isso reforça a cidadania, uma vez que a participação do cidadão torna-se mais efetiva.

No exercício da participação, alguns resultados positivos são esperados, afirma Nunes (2016):

- a possibilidade de se instituir maior controle dos gastos público;
- garantir uma maior proximidade entre as reais necessidades dos habitantes e a ação dos governos;
- uma gestão participativa que seja capaz de construir uma inversão de prioridades do Estado, em que as demandas das camadas mais carentes da população sejam prioritárias, como forma de compensar a desigualdade extrema que impede o desenvolvimento integral da cidade;
- maior responsabilização pelos destinos da cidade, a usufruir e exercer seus direitos de cidadania e a se capacitar para exigir o respeito à sua opinião;
- a possibilidade de processos de consultas públicas mais constantes.

Esse exercício de cidadania só é possível com esses dois elementos: a **participação**, um dos mais importantes princípios políticos, por estabelecer possibilidades de diálogos, expressão e escolha coletiva e o **controle social**, o qual

traz à tona o debate da transparência, permitindo maior publicidade das ações políticas adotadas no município.

O **controle social** permite, em seu âmbito de atuação local, uma articulação entre os diversos agentes políticos e sociais, possibilitando maior legitimidade das políticas públicas, e uma atuação de forma que as decisões políticas sejam tomadas com transparência, atendendo às demandas locais.

A adoção desses dois princípios no modelo de gestão democrática, confirmam a soberania popular como fundamental para uma sociedade democrática, cuja mudança só será possível por meio da participação democrática dos agentes políticos e sociais e da efetivação do controle social, quando a participação política for um exercício diário por parte dos cidadãos.

Essa participação democrática ocorre por meio do sufrágio, onde se elege por um lado **representantes**, que devem legislar em favor dos direitos dos cidadãos, os **representados** do outro lado, e como os primeiros atuam frente às necessidades destes em sua totalidade e não apenas na individualidade.

Emerge aqui mais um conceito imprescindível para a democracia: a **representatividade**, e com ele a responsabilidade que o termo representa para a democracia, para a transparência da utilização do recurso público e principalmente para as políticas públicas aplicadas.



Fonte: Organizado pela autora, 2021

A palavra **representar** vem do latim *representare* e segundo o Dicionário da Língua Portuguesa, possui dois significados que merece nossa atenção e discussão: como verbo transitivo, significa **ser procurador ou representante de alguém** (nesse contexto: o povo); como verbo bitransitivo, significa **estar no lugar do outro**.

Aceitar representar o cidadão e a coletividade significa se responsabilizar pelos anseios e projetos dessa coletividade e responder em nome dessa coletividade, com responsabilidade e **responsividade**.

Não apenas uma responsividade simbólica, afirma Peixoto (2015, 78), como as evidenciadas nas atuais práticas representativas, onde os mecanismos de participação são criados, porém não implementados, ou quando implementados, apresentam limitações em seu funcionamento e representatividade.

Nesse sentido, a responsividade deve partir do conselheiro, cujo compromisso assumido com o segmento deve se materializar na atuação efetiva do conselheiro no conselho, atuando “visando o interesse dos representados, de maneira muito sensível a eles” (PITKIN, 1967, p. 233).

A maior garantia de autenticidade da representatividade é o compromisso genuíno do representante para com os representados, ou seja, a responsividade da representação.

Esforços são identificados no exercício da responsividade: o primeiro deles considera a prestação de contas dos representantes aos segmentos a que estão vinculados, para que estes controlem a atuação daqueles; a legitimidade de suas ações entre outros atores, autorizadas pelos representados e ainda as conexões entre representantes, representados e os atores políticos.

A divulgação das atividades do conselho junto à sociedade faz com que a comunidade local compreenda a importância do seu trabalho enquanto conselheiro, valorizando e apoiando ainda mais o trabalho do conselho, e esse apoio é fundamental para o amadurecimento do conselho.

Essa é uma estratégia também para o fortalecimento do conselho junto à Secretaria Municipal de Educação, bem como para despertar na comunidade o interesse pelo controle social. A partir do momento que a comunidade percebe que a atuação do

conselho pode melhorar a qualidade da educação, mais pessoas se interessam em participar, pois veem que a atuação do conselho pode gerar resultados positivos para a comunidade.

Ao divulgar as ações para a comunidade, ele exerce um importante papel de conscientização da população sobre a importância do controle social, estimulando-os ainda serem futuros membros do conselho, empoderando ainda mais esses segmentos e contribuindo para a melhoria da gestão da educação municipal.

### 7.1 Como ser um Conselheiro atuante

O ponto de partida da atuação dos conselheiros do Cacs/Fundeb são as necessidades educacionais da comunidade em que reside. Eles são a ligação entre o Cacs/Fundeb e o grupo social que representam.



---

Não podemos confundir o trabalho do Cacs/Fundeb com o trabalho da Secretaria Municipal de Educação. O Conselho tem a função de realizar o controle social, por meio da fiscalização da utilização dos recursos do Fundeb na educação municipal. A Secretaria Municipal de Educação executa a política educacional municipal.

**Resumindo:** A Secretaria Municipal de Educação, que compõe o Poder Executivo, executa a política educacional; o Cacs/Fundeb fiscaliza a execução dessa política, para que ela ocorra de forma transparente e responsável.

---

Ante ao exposto, ser um bom conselheiro é necessário primeiro reconhecer-se como um cidadão, sujeito de direitos e deveres, que reconhece a necessidade de lutar por uma sociedade mais justa e igualitária, atuando mais diretamente nos segmentos organizados da sociedade.

Ao assumir a função de conselheiro é imprescindível que o conselheiro procure:

- Conhecer as políticas educacionais desenvolvidas no município.
- Conhecer a legislação educacional municipal.
- Conhecer como se dá o financiamento da educação para o município.
- Conhecer a legislação do Cacs/Fundeb e cumprir o estabelecido no exercício da sua função.
- Ter sempre junto o Manual do Fundeb.
- Participar de formação para conselheiro, aprofundando seus conhecimentos.
- Buscar informações e auxílio sempre que tiver dúvidas sobre a pauta de análise.

É importante lembrar sempre do seu papel principal como conselheiro, que é acompanhar de perto, como está a educação do seu município e a qualidade da oferta desses serviços educacionais à população.

Por isso é muito importante que os conselheiros estejam sempre bem informados a respeito das seguintes questões:

- Como está sendo desenvolvida a educação municipal?
- A educação municipal tem atendido todas as crianças, adolescentes e jovens?
- As escolas estão garantindo o necessário para que os alunos aprendam com qualidade?
- Os profissionais da educação estão sendo valorizados?
- Está sendo garantido transporte com segurança para os alunos da zona rural?
- O Plano Municipal de educação está sendo cumprido?
- Os recursos do Fundeb estão sendo utilizados integralmente na educação municipal?

É primordial que os conselheiros visitem as escolas atendidas no município, verifiquem as folhas de pagamento e os relatórios de receitas e despesas da educação custeadas com o recurso do Fundeb, e quaisquer outros documentos necessários ao desempenho de suas funções.

Ademais, é imprescindível também escutar os profissionais da educação, pais, alunos e outros representantes da educação, elaborando relatório da situação encontrada, que deverá ser apresentado ao Conselho. O conselheiro precisa ter ciência de que **não pode** por conta própria exigir providências ali existentes. O conselho em plenária deve deliberar quais recomendações deverão ser feitas.

Para saber mais acesse o QrCode abaixo:



## ATIVIDADE

### Questão 1

Julgue as afirmativas abaixo como verdadeiras (V) ou falsas (F), sobre as atribuições do Conselho do Fundeb:

- a) Analisar as folhas de pagamento dos profissionais da educação, os convênios firmados com instituições não públicas sem fins lucrativos que atendem à educação básica. ( )
- b) Requisitar do Poder Executivo, quando necessário, cópias dos documentos para esclarecimento de quaisquer informações relacionadas à aplicação dos recursos do Fundeb.( )
- c) Realizar visitas para verificar o andamento de obras e / ou serviços realizados com recursos do Fundo e a utilização de bens adquiridos com esses mesmos recursos.( )
- d) Supervisionar o Censo Escolar, com o objetivo de assegurar que os dados sejam fornecidos corretamente e no prazo estabelecido. ( )
- e) Realizar toda prestação de contas dos recursos financeiros no âmbito do Fundeb. ( )

### Questão 2

Sobre o Conselho do Fundeb, assinale a única alternativa incorreta.

- a) A atuação do conselheiro é de grande importância para a educação e considerada atividade de interesse social relevante. ( )
- b) O papel do Conselho de acompanhamento e controle social é acompanhamento toda a gestão dos recursos do Fundeb, ou seja, a previsão orçamentária, a distribuição e aplicação dos recursos financeiros, e a comprovação / prestação



- de contas do emprego desses recursos. ( )
- c) Os professores têm representação no Conselho do Fundeb municipal. ( )
- d) Não é papel da sociedade acompanhamento e verificar a gestão dos recursos federais nas políticas públicas. ( )

### Questão 3

Sobre a definição de controle social, assinale a alternativa correta:

- a) É o controle exercido pelo próprio órgão ou entidade que é fiscalizada, sendo uma atribuição que todos os setores da Administração Pública podem e devem exercer nas suas funções. Isso acontece, por exemplo, quando a própria Secretaria de Educação fiscaliza a si mesma. ( )
- b) É o controle exercido por um órgão com competência específica para fiscalizar os demais. No Brasil, essa função é exercida pelos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo e responsáveis por analisar as contas do Poder Executivo. ( )
- c) É aquele exercido pelo **Cacs**, que não se trata de uma nova instância de controle, mas sim de uma representação social, integrando diretamente a sociedade para que todos colaborem com a gestão da educação. ( )
- d) É aquele exercido pela Secretaria Municipal de Educação, que tem a função da execução das ações de educação, pelos Tribunais de Contas e pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo. ( )

### Questão 4

Com relação à composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, relacione a composição do Cacs marque V para Verdadeiro e F para falso:

- a) No âmbito da União o Cacs/Fundeb é formado por três representantes do Ministério da Educação, dois representantes do Ministério da Economia, um representante do Conselho Nacional de Educação (CNE), um representante

da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), um representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed), um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), dois representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública, dois representantes dos estudantes da Educação Básica pública, dos quais um indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas, dois representantes de organizações da sociedade civil. ( )

b) No âmbito do Distrito Federal, o Cacs/Fundeb é formado por três representantes do Ministério da Educação, dois representantes do Ministério da Economia, um representante do Conselho Nacional de Educação (CNE), um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), um representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed), um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), dois representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública, dois representantes dos estudantes da Educação Básica pública, dos quais um indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas, dois representantes de organizações da sociedade civil. ( )

c) No âmbito dos Estados, o Cacs/Fundeb é formado por três representantes do Ministério do Poder Executivo, dos quais pelo menos um do órgão responsável pela educação básica, dois representantes dos Poderes Executivos municipais, dois representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE), um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), um representante da seccional da Confederação Nacional Trabalhadores em Educação (CNTE), dois representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública, dois representantes dos estudantes da Educação Básica pública, dos quais um indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), dois representantes de organizações da sociedade civil, um representante de escolas Indígenas, quando houver, um representante das escolas Quilombolas, quando houver. ( )

d) No âmbito do Município, o Cacs/Fundeb é formado por dois representantes do Ministério do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos um do órgão responsável pela educação básica, dois representantes da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente, um representante dos Diretores das escolas básicas públicas, um representante do Conselho Tutelar, indicado por seus pares, dois representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública, um representante de escolas Indígenas, quando houver, um representante das Escolas do Campo, quando houver, um representante dos Professores da educação básica pública, um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas, dois representantes dos estudantes da Educação Básica pública, dos quais um indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), um representante do Conselho Municipal de Educação, quando houver no município, dois representantes de organizações da sociedade civil, um representante das escolas Quilombolas, quando houver. ( )

### **Chegamos ao final desta formação.**

O objetivo desta formação foi que você pudesse ter acesso aos conceitos básicos que embasam a existência do Conselho e, principalmente, o seu papel enquanto conselheiro.

Consideramos esta formação apenas um ponto de partida para um amplo processo de aprofundamento nos conceitos e desdobramentos sobre a função do conselheiro e como ela é imprescindível para que as políticas públicas na educação possam ocorrer de forma equitativa e com qualidade e transparência.

Essa formação lhe abriu as portas, para essa busca, entretanto, para uma atuação mais eficiente é necessário o aprofundamento de temas específicos, principalmente no que tange às análises dos documentos de prestação de contas e outros.

Que esta formação seja o combustível a movê-lo nessa direção.

Até mais!

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o Regulamento o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Revoga dispositivos da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020. Acesso em 08 de março de 2021.

BRASIL. Cartilha Novo Fundeb 2021. Ministério da Educação. Brasília: 2021

BRASIL. Lei nº 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007a. Acesso em: 10 de junho de 2020.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; MARTINS, P. C. Conselho Municipal de Saúde: (re) pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2437-2445, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

MOREIRA, M. R. **Democratização da Política de Saúde: avanços, limites e possibilidades dos Conselhos Municipais de Saúde**. 2009. 155f. Tese (Doutorado em Saúde) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/2553> acesso 20 de julho de 2021.

OLIVEIRA, V. C. Comunicação, informação e participação popular nos Conselhos de Saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, 2004, p. 56-69.

Dicionário Onlunde de Português. Disponível em:  
<https://www.dicio.com.br/representar/> acesso 28 julho de 2021.

#### GABARITO

1) a) V; b) V; c) V; d) V; e) F.;      2) D;      3) C;      4) a) V; b) F; c) V; d) V.