



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO ESPÍRITO SANTO

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

ANDRÉ CIBIEN SAVERGNINI

O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO
FUNDEB EM QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA
DA GRANDE VITÓRIA

VITÓRIA
2022



ANDRÉ CIBIEN SAVERGNINI

**O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM
QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação – PPGMPE, da Universidade Federal do Espírito Santo, na linha de pesquisa Docência e Gestão de Processos Educativos.

Orientador Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva

VITÓRIA

2022

ANDRÉ CIBIEN SAVERGNINI

**O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM
QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação – PPGMPE, da Universidade Federal do Espírito Santo, na linha de pesquisa Docência e Gestão de Processos Educativos.

Orientador Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva

Aprovada em 18 de agosto de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

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

Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo
Membro Interno

Prof. Dr. Edson Maciel Peixoto
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do
Espírito Santo
Membro Externo

VITÓRIA


2022



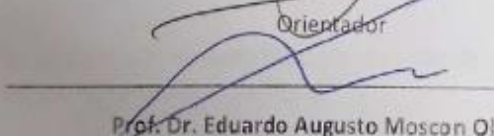
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE Mestrado Profissional em Educação

Ata da sessão da centésima quarta defesa de dissertação do Programa de Pós-graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE), do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, do discente **ANDRÉ CIBIEN SAVERGNINI**, candidato ao título de Mestre em Educação, realizada às **14h00min** do dia **dezoito de agosto de dois mil e vinte e dois**, remotamente, conforme Portaria nº 08/2021 da PRPPG/UFES. O presidente da Banca, Itamar Mendes da Silva, apresentou os demais membros da comissão examinadora, constituída pelos Doutores Eduardo Augusto Moscon Oliveira e Edson Maciel Peixoto. Em seguida, cedeu a palavra ao candidato que em trinta minutos apresentou sua dissertação intitulada "**O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**". Terminada a apresentação do aluno, o presidente retomou a palavra e a cedeu aos membros da Comissão Examinadora, um a um, para procederem à arguição. O presidente convidou a Comissão Examinadora a se reunir em separado para deliberação. Ao final, a Comissão Examinadora retornou e o presidente informou aos presentes que a dissertação havia sido **APROVADA**. O presidente, então, deu por encerrada a sessão da qual se lavra presente ata, que vai assinada pelos membros da banca examinadora.

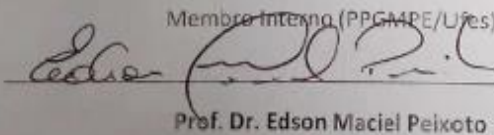
Vitória, 18 de agosto de 2022.


Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva

Orientador


Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira

Membro Interno (PPGMPE/UFES)


Prof. Dr. Edson Maciel Peixoto

Membro Externo (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo)

Universidade Federal do Espírito Santo – Centro de Educação – Programa de Pós-graduação de Mestrado Profissional em Educação. Avenida Fernando Ferrari, nº 514, Goiabeiras, Vitória/ES. CEP: 29075-910. Telefone: (27) 4009-7779. E-mail: ppgmpe.ufes@gmail.com

Este documento foi assinado digitalmente por EDUARDO AUGUSTO MOSCON OLIVEIRA

Para verificar a originalidade: <https://sigl.sistema.ufes.br/arquivos-assinados/64918570poArquivo-0>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.289 de 30/08/2018, por
ITAMAR MENDES DA SILVA - SIAPE 1785042
Departamento de Teorias de Ensino e Práticas Educacionais - DTEPE/CE
Em 26/08/2022 às 10:16

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/549171?tipoArquivo=0>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
EDUARDO AUGUSTO MOSCON OLIVEIRA - SIAPE 1797435
Departamento de Educação, Política e Sociedade - DEPS/CE
Em 26/08/2022 às 10:25

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/549185?tipoArquivo=O>



Emitido em 18/08/2022

ATA DE DEFESA Nº 2/2022 - CAI (11.02.18)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 26/08/2022 15:06)

EDSON MACIEL PEIXOTO

PROFESSOR DO ENSINO BÁSICO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

CAI (11.02.18)

Matrícula: 391599

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ifes.edu.br/documentos/> informando seu número: 2, ano: 2022, tipo: ATA DE DEFESA, data de emissão: 26/08/2022 e o código de verificação: 6879cc4a28

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

C567c Cibien Savernini, André, 1983-
O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória / André Cibien Savernini. - 2022.
221 f. : il.

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

I. Mendes da Silva, Itamar. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a Deus, por me conduzir durante esta caminhada. Sem a força que vem do alto, ela não seria possível.

À minha mãe e ao meu pai, que sempre deram o melhor para que eu pudesse estudar e seguir em frente. Eles me ensinaram o caminho que eu deveria percorrer, apesar das dificuldades. Sei que sou um fruto do suor do trabalho e do carinho deles.

À minha esposa Amanda, que esteve sempre ao meu lado durante todo esse processo, estendendo-me a mão em todos os momentos e não me deixando desanimar.

Aos meus irmãos, Carlaina e Thiago, por terem compartilhado boa parte de suas vidas comigo. Em nome deles, dedico também aos meus sobrinhos Bruno, Davi, Isaac e Pedro e aos meus cunhados Geovane e Letícia.

Ao Vovô Norberto (*in memoriam*), que foi o meu primeiro professor, ensinando-me a ler, escrever as minhas primeiras palavras e a fazer as primeiras contas. Suas histórias de vida estão muito arraigadas na pessoa que hoje sou. Na pessoa dele, dedico aos meus familiares que me apoiaram nessa jornada.

Dedico este trabalho a todos e todas que “tomaram”, vitimados pela Covid-19 e pelo negacionismo que infelizmente fomos obrigados a vivenciar. Mas tenho a certeza de que o bem e a democracia hão de prevalecer, assim como nos diz o Papa Francisco: “No final o bem vencerá o mal, a verdade vencerá a mentira e a salvação vencerá a condenação”.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), ao PPGMPE/Ufes e ao Centro de Educação.

Ao Getae, meu grupo de pesquisa, e aos colegas que por lá passaram, agradeço pelos momentos de aprendizagem e vivência que muito me ajudaram.

À Prefeitura Municipal de Cariacica, por ter me oportunizado realizar esta pesquisa com a concessão de licença. Essas ações só valorizam o trabalho do professor e colaboram na luta por uma educação melhor.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Itamar Mendes da Silva, que sempre procurou, numa perspectiva dialógica, ensinar e também aprender com sabedoria, nos diversos momentos que pudemos estar juntos.

Aos Professores Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira e Dr. Edson Maciel Peixoto, pelo aceite em participar da minha banca de qualificação e de defesa da dissertação, pelas valorosas contribuições que enriqueceram este trabalho. A vocês toda minha distinção e o meu muito obrigado.

À professora Dra. Lílian Cristiane Moreira, pela disponibilidade e leitura atenta deste trabalho.

Aos meus amigos e amigas de caminhada, de modo especial àqueles que estiveram comigo atuando na Gerência de Educação Cidadã, da Prefeitura Municipal de Cariacica, Aníbal, Auciléia, Cláudia, César, Camila, Flávia e Thiago, lutando bravamente por uma educação emancipadora.

Agradeço também aos colegas da Turma Carolina Maria de Jesus do PPGMPE que, mesmo distantes fisicamente, estavam presentes nas discussões que realizamos nesse período pandêmico.

Ensinar a democracia é possível. Para isso, contudo, é preciso testemunhá-la. Mais ainda, testemunhando-a lutar para que ela seja vivida, posta em prática ao nível da sociedade global [...]. O Ensino da democracia implica também o discurso sobre ela, não abstratamente feito, mas sobre ela ao ser ensaiada e experimentada.

(Paulo Freire)

RESUMO

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social relacionados com um fundo público surgiram com a aprovação do Fundef em 1996. Desde sua concepção até os dias atuais, esses colegiados ganharam novas configurações, primeiramente com a aprovação do Fundeb, em 2006, e sua regulamentação, em 2007; posteriormente, com a aprovação do “Fundeb permanente” em 2020. A composição desses colegiados agrega representantes de diversos segmentos da sociedade, mas com foco na educação, com a finalidade de fiscalizar a gestão desses recursos. Neste trabalho, o objetivo foi analisar a organização e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, a saber: Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória, tendo em vista as possíveis contribuições desses espaços para a melhoria de políticas públicas educacionais e para se constituir e/ou consolidar como espaços de vivência democrática. Para alcançar esse objetivo, lançou-se mão de uma pesquisa qualitativa, do tipo estudo de caso, com análise documental e entrevistas semiestruturadas. Como sustentação teórica, buscamos as contribuições de Chauí (2018), Freire (2001, 2015, 2019a, 2019b, 2020a, 2020b), Gohn (2011), Davies (2008), dentre outros. Para a obtenção dos dados analisados, realizou-se um levantamento de documentos produzido pelos respectivos conselhos e uma entrevista semiestruturada que foi dividida em três eixos: 1) caracterização dos conselheiros, seus conhecimentos e sua participação; 2) organização e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos municípios pesquisados e 3) o CACS Fundeb como espaço de desenvolvimento da Gestão Democrática. Mesmo após a aprovação da nova legislação, várias fragilidades puderam ser observadas quanto a busca de um melhor funcionamento desses colegiados. As principais fragilidades são: falta de formação dos conselheiros, seja ela inicial ou continuada, principalmente quando tratamos de assuntos técnicos; baixa representatividade da sociedade civil nas reuniões, com destaque para ausência da representação de pais e alunos; em alguns casos, falta de infraestrutura para realização de visitas, ausência de reposição de representações dos segmentos da sociedade civil. Concluímos também que a legislação vigente no âmbito dos municípios necessita de ajustes para que não se cometam erros anteriormente já identificados. Para auxiliar os conselheiros, fizemos a proposição de um guia prático, com a finalidade de contribuir para um melhor desempenho de suas funções.

Palavras-chave: Conselho do Fundeb. CACS Fundeb. Democracia. Gestão Democrática. Controle social.

ABSTRACT

The Monitoring and Social Control Councils that are related to a public fund emerged with the approval of Fundef in 1996. Since their conception to the present day, these collegiates have gained new configurations, first with Fundeb's approval in 2006 and its regulation in 2007 and then with the approval of the permanent Fundeb in 2020. The composition of these collegiates brings together representatives from different segments of society but with focus on education, with the purpose of monitoring the management of these resources. In this work, the objective was to analyze the organization and functioning of the Fundeb's Monitoring and Social Control in four municipalities in the Metropolitan Region of Greater Vitória: Cariacica, Serra, Vila Velha and Vitória, in view of the possible contributions of these spaces to the improvement of educational public policies and to constitute and/or consolidate as spaces of democratic experience. To achieve this objective, qualitative research was used, a case study using document analysis and semi-structured interviews. As theoretical support, we sought contributions from Chauí (2018), Freire (2001, 2015, 2019a, 2019b, 2020a, 2020b) Gohn (2011), Davies (2008), among others. To obtain the analyzed data, a semi-structured interview was carried out divided into three axes: 1) Characterization of the counselors, their knowledge, and their participation; 2) Organization and functioning of Fundeb Monitoring and Social Control Councils in the municipalities surveyed and 3) CACS Fundeb as a space for the development of Democratic Management and documentary survey produced by the respective councils. Even after the approval of the new legislation, several weaknesses could be observed for the better functioning of these collegiates. The main weaknesses are lack of counselor training, whether initial or ongoing, principally when dealing with technical matters; low representation of civil society in meetings, considering the time schedules they take place, with emphasis on the considerable absence of representation from parents and students; in some cases, lack of infrastructure to carry out on-site visits, lack of replacement by segments of civil society. It is also concluded that the current legislation needs adjustments so that mistakes previously identified are not made again. As a proposition to assist the counselors, we proposed a practical guide aiming to contribute to a better performance of their functions.

Keywords: Fundeb's Council. CACS Fundeb Democracy. Democratic management. Social Control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BM - Banco Mundial

CACS - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CAQi - Custo Aluno-Qualidade Inicial

CCVV - Conselho Comunitário de Vila Velha

CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CF - Constituição Federal

CME - Conselho Municipal de Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

COMFUC - Conselho Municipal do Novo Fundeb de Cariacica

EC - Emenda Constitucional

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

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

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

GETAE – Grupo de Pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos

ITR – Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural

LC – Lei Complementar

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MAVS SIOPE - Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MP - Medida Provisória
PEJA - Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNPS - Política Nacional de Participação Social
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional
PNE - Plano Nacional de Educação
RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória
SIGECON - Sistema de Gestão de Conselhos
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE - Sistema Nacional de Educação
SNPS - Sistema Nacional de Participação Social
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
STF - Supremo Tribunal Federal
TCE ES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFG - Universidade Federal de Goiás
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Entrevistados por segmento	98
Gráfico 2 - Formação Inicial dos Entrevistados	100
Gráfico 3 - Participação nas Reuniões do CACS Fundeb de Cariacica – Por segmento.....	122
Gráfico 4 - Principais assuntos abordados nas Reuniões do CACS Fundeb de Cariacica	123
Gráfico 5 - Participação nas Reuniões do CACS Fundeb de Serra – Por segmento.....	124
Gráfico 6 - Principais assuntos abordados nas Reuniões do CACS Fundeb de Serra	125
Gráfico 7 - Participação nas Reuniões do CACS Fundeb de Vila Velha – Por segmento.....	128
Gráfico 8 - Principais assuntos abordados nas Reuniões do CACS Fundeb de Vila Velha	129
Gráfico 9 - Participação nas Reuniões do CACS Fundeb de Vitória – Por segmento.....	132
Gráfico 10 - Principais assuntos abordados nas Reuniões do CACS Fundeb de Vitória	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das Matrículas - Cariacica (2019 a 2021).....	70
Tabela 2 - Investimento Mínimo em MDE - Cariacica (2019 a 2021)	71
Tabela 3 - Recursos do Fundeb - Cariacica (2019 a 2021).....	71
Tabela 4 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação - Cariacica (2019 a 2021)	72
Tabela 5 - Evolução das Matrículas - Serra (2019 a 2021)	72
Tabela 6 - Investimento Mínimo em MDE - Serra (2019 a 2021)	73
Tabela 7 - Recursos do Fundeb - Serra (2019 a 2021).....	73
Tabela 8 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação - Serra (2019 a 2021)	73
Tabela 9 - Evolução das Matrículas – Vila Velha (2019 a 2021).....	74
Tabela 10 - Investimento Mínimo em MDE - Vila Velha (2019 a 2021).....	74
Tabela 11 - Recursos do Fundeb – Vila Velha (2019 a 2021).....	75
Tabela 12 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação – Vila Velha (2019 a 2021)	75
Tabela 13 - Evolução das Matrículas - Vitória (2019 a 2021).....	76
Tabela 14 - Investimento Mínimo em MDE - Vitória (2019 a 2021).....	77
Tabela 15 - Recursos do Fundeb - Vitória (2019 a 2021)	77
Tabela 16 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação - Vitória (2019 a 2021)	78
Tabela 17 - CACS Fundef nos Municípios	80
Tabela 18 - A implementação do CACS Fundeb.....	84
Tabela 19 - Os CACS no "Novo" Fundeb.....	91

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 PERCURSO METODOLÓGICO	26
2 CONTROLE SOCIAL E POLÍTICA DE FUNDOS NA EDUCAÇÃO	32
2.1 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (FUNDEB)	33
2.2 CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	41
2.3 CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS FUNDEB)	47
3 CONSELHO DO FUNDEB E DEMOCRACIA: PERSPECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO	56
4 OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	69
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	69
4.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO CACS FUNDEF NOS MUNICÍPIOS	78
4.3 DO CACS FUNDEF AO CACS FUNDEB.....	82
4.4 O CACS NO “NOVO” FUNDEB.....	89
5 CACS FUNDEB COMO ESPAÇO DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	97
5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS, SEUS CONHECIMENTOS E SUA PARTICIPAÇÃO.....	98
5.2 O DIA A DIA DO CACS FUNDEB NOS MUNICIPIOS PESQUISADOS	102
5.3 O CACS FUNDEB E A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	109
5.4 A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CACS FUNDEB PREVISTOS NOS DOCUMENTOS ANALISADOS.....	119
5.5 COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS A PARTIR DOS DADOS OBTIDOS	138

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS.....	148
APÊNDICES	163
APÊNDICE A.....	163
APÊNDICE B.....	164
APÊNDICE C – PRODUTO EDUCACIONAL.....	166

1 INTRODUÇÃO

A Democracia é um regime político que cumpre a função de organizar a sociedade, tendo como base a soberania do povo. Nela a população tem condições de escolher seus próprios governantes. Chauí (2012) analisa que somente a partir da democracia fica claro o princípio republicano da separação entre o público e o privado, distinguindo-se também poder e governo. O primeiro, ou seja, o poder, é advindo do povo; e o governo, uma delegação de poder para que alguns cidadãos possam fazer a administração da coisa pública. Essa delegação se efetiva a partir das eleições. O que significa “[...] que nenhum governante pode identificar-se com o poder e apropriar-se privadamente dele” (CHAUÍ, 2012, p. 150).

O que a realidade aponta é que a democracia está sujeita aos pressupostos históricos e sociais de cada país em que se estabelece. Isso significa dizer que em cada país ela desenvolve características próprias. No contexto brasileiro, Cabral Neto (1997, p. 307) avalia que a sociedade se edificou em bases sem nenhuma tradição democrática, pois o conservadorismo está presente em toda a estrutura social.

Paulo Freire (2020a, p. 89) reforça essas características históricas da sociedade brasileira, destacando seu aspecto “[...] colonial, escravocrata, sem povo, ‘reflexa’, antidemocrática”.

Realmente o Brasil nasceu e cresceu dentro de condições negativas às experiências democráticas. O sentido marcante de nossa colonização, fortemente predatória, à base de exploração econômica do grande domínio, em que o ‘poder do senhor’ se alonga ‘das terras às gentes também’ e do trabalho escravo inicialmente do nativo e posteriormente do africano, não teria criado condições necessárias ao desenvolvimento de uma mentalidade permeável, flexível, característica do clima cultural democrático (FREIRE, P., 2020a, p. 90-91).

Eleições acontecem a cada dois anos, intercalando a escolha de gestores para a Presidência da República, Governos Estaduais e Distrital e representantes para o Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Estaduais e Distrital com eleições no nível municipal para Prefeito e vereadores. Tal constatação nos leva à necessidade de construção de uma democracia que supere os limites apontados e em que os sujeitos sejam de fato participantes que possam ter voz e vez nas decisões. Frente a essas opções, torna-se imperativo alterar essa cultura política, o que repercute na formação das novas gerações e, por conseguinte, na educação.

Desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, temos estabelecido no país a educação como um direito de todos, dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Para tanto, a Constituição estabeleceu responsabilidades para os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e municípios. As responsabilidades correspondem ao planejamento, financiamento e execução das políticas públicas.

Nesse contexto, a participação da sociedade é fundamental para o desenvolvimento dessas responsabilidades, acompanhando, fiscalizando e promovendo a intervenção necessária para que os resultados dessas ações possam se concretizar. Além disso, a CF/88 estabeleceu diversos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como, por exemplo, da Saúde, Seguridade Social, Educação, nos níveis municipal, estadual e federal, com representantes tanto do poder público como da sociedade civil.

Mais especificamente no campo educacional, a referida participação é um direito e consta no artigo 206 da Constituição Federal. Ainda é reafirmado no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (1996), garantindo a “[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2001).

A LDB ainda trata, adiante, no artigo 14, sobre a orientação aos sistemas de ensino para a organização da gestão democrática por meio da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar na atuação a partir de conselhos escolares ou outra atividade equivalente. Também cabe destacar o disposto no artigo 15, que busca garantir uma progressiva autonomia às unidades de ensino. Essa autonomia passa pelo campo pedagógico, administrativo e financeiro (BRASIL, 2001).

Contudo, as políticas educacionais devem ser pensadas a partir do contexto social, político e econômico no qual estão inseridas. Nesse sentido, Coutinho (2015, p. 47) constata que “[...] a educação brasileira ainda sofre influências significativas do neoliberalismo, materializadas pelo gerencialismo, ao aderir a essa perspectiva de

quase mercado¹". De acordo com o autor, o gerencialismo consiste em uma administração voltada para a obtenção de resultados e índices.

Sobre esse aspecto, Paro (2012) afirma que é preciso superar as práticas fundadas na teoria geral da administração, que tem sido imposta na administração da educação, em que os gestores não se reconhecem como seres históricos, distanciam-se de suas bases, gerenciando o trabalho alheio, além de burocratizarem a prática. Dessa forma, perdem de vista o caráter educacional do seu trabalho. De acordo com Cury (2002, p. 173), a gestão democrática "[...] expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática". Além disso, ela busca garantir a autonomia dos sistemas de ensino. Nesse quesito, é importante destacar o papel do financiamento para a garantia dessa autonomia, quer seja nas redes de ensino, quer seja nas escolas.

Assim, quanto às políticas educacionais de financiamento e a sua efetivação, que não é um processo linear, haja vista as disputas pelos recursos e até mesmo como as legislações são aprovadas, no Brasil, a organização é feita pela União, em regime de colaboração com os seus entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme preconizado no artigo 212 de nossa Carta Magna. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), atualmente, é a principal fonte de financiamento para a educação básica brasileira.

A função do Fundeb vai além de instrumento de financiamento da educação, ele funciona "[...] como ferramenta regulatória sobre os demais entes federados ao exigir transparência [...] e controle social sobre os repasses financeiros como contrapartidas ao recebimento dos recursos federais" (COUTINHO, 2015, p. 40).

Nesse contexto é que surgem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), que são instâncias fiscalizadoras "[...] responsáveis pela participação da sociedade no controle da aplicação dos recursos da educação no nível local, que

¹ O termo quase-mercado tem sido utilizado para designar contextos em que, apesar de existirem financiamentos e regulações por parte dos governos, também estão presentes algumas lógicas e mecanismos de mercado. Segundo Vincent Vanderberghe (2002), os quase-mercados podem ser entendidos como uma combinação sutil entre o princípio do financiamento público, acompanhado por controles de Estado e com enfoque de mercado/competição.

mostram o caráter de cooperação entre esferas governamentais deste programa de financiamento da educação” (COUTINHO, 2015, p. 40). O processo de institucionalização dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb visa garantir a transparência, a participação coletiva e a autonomia nos processos decisórios.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é uma instância colegiada que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos respectivos Fundos, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal. Sua independência foi inicialmente assegurada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e pelo art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, cujas vigências se encerraram em 31 de dezembro de 2020. Posteriormente, foi promulgada pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que tornou o Fundeb, até então transitório, fonte permanente de financiamento da educação básica. Com a regulamentação do “Novo Fundeb”, através da aprovação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, os Conselhos foram consolidados e o quantitativo de seus membros, com destaque para a esfera municipal, foi ampliado. A discussão sobre a nova legislação será aprofundada em um capítulo específico.

Atualmente, o Controle Social referente aos recursos do Fundeb, 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), são constituídos a partir da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que consolidou os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, institucionalizados pela legislação anterior. Além disso, a Lei supracitada, em seu artigo 34, define a composição dos colegiados nos respectivos entes federados.

A temática do financiamento talvez não seja um atrativo quando abordamos questões teóricas, pois muitas vezes verificamos a falta de formação dos conselheiros que passam pelo CACS Fundeb. Por isso a motivação de pesquisar sobre os conhecimentos dos conselheiros que compõem os respectivos Conselhos (Câmaras)²

² A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, permitiu aos municípios instituir câmaras específicas para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb, vinculadas aos respectivos Conselhos Municipais de Educação. Tal possibilidade permaneceu com o advento da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e, a partir daí, fornecer subsídios para embasamento teórico e apropriação das funções técnicas para que eles possam se aprofundar nos conhecimentos necessários para a função exercida.

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb são instâncias de acompanhamento, controle sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, além de outras atribuições legais. Nesse sentido, são também espaços em que se faz possível a ampliação da participação democrática. Gohn (2011, p. 109) destaca que eles “[...] podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização do controle da gestão das políticas sociais”.

Esses Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de certa forma, são espaços recentes na educação e estão passando por um processo de consolidação, de modo especial quando destacamos a participação dos segmentos que representam a sociedade civil, com destaque para a participação de pais e alunos³. Por isso, iremos também, neste trabalho, fazer uma rápida abordagem acerca do funcionamento desses Conselhos nos municípios pesquisados, bem como dos segmentos que ocupam sua presidência.

Diante do que foi apresentado, observamos uma organização a partir da legislação para a garantia do Controle Social na educação. Mas surgem inquietações sobre como está se dando na prática o funcionamento dos CACS: se estão atuando com a autonomia necessária; se possuem infraestrutura adequada para o cumprimento de suas atribuições. Dessa forma, desperta-nos o interesse em saber se essas instâncias estão cumprindo a sua função de forma a garantir a efetividade do direito à educação, seguindo os pressupostos de construção de uma sociedade democrática, anunciada na Constituição Federal de 1988 e reafirmada em leis complementares e nas Leis Orgânicas dos Municípios que buscam adequar e especificar a seu contexto e âmbito tal compromisso constitucional.

O interesse de pesquisa surge de minha trajetória profissional, de maneira especial no município de Cariacica-ES⁴.

³ Reiteramos que essa escrita não desconhece ou negligencia a questão do gênero.

⁴ Formei-me em licenciatura plena em Matemática na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), no ano de 2005. Iniciei o meu trabalho docente atuando na Rede Estadual no ano de 2003. Ingressei

Antes de me efetivar como professor estatutário na Rede Municipal de Cariacica, trabalhei, nos anos de 2007 e 2008, na Secretaria Municipal de Educação, atuando como técnico da então Coordenação de Planejamento, setor da Secretaria que coordenava o planejamento referente à política educacional do município, formulando o plano geral da gestão plurianual, os planos operacionais, realizando a aplicação e o controle dos recursos. No ano de 2009, retornei para a sala de aula, na qual permaneci até o ano de 2012.

No ano de 2013, fui convidado para atuar na Gerência de Planejamento Educacional da Secretaria Municipal de Educação de Cariacica, onde permaneci até o ano de 2015. Nesse mesmo período, fui indicado como membro do Conselho Municipal de Educação de Cariacica e da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (CACS Fundeb). Após essa primeira passagem, fui reconduzido e eleito para presidir o Conselho Municipal de Educação de Cariacica, no período de 2015 a 2017. No início do ano de 2018, passei a atuar na Gerência de Educação Cidadã e, ainda no ano de 2019, fui escolhido como representante do Poder Executivo no Conselho Municipal de Educação, para o mandato de 2019 a 2021.

Durante esse percurso, tive a oportunidade de me aproximar das questões relacionadas ao financiamento da educação e da gestão dos recursos. Todas as atividades me despertaram uma atenção especial sobre a temática acima que, neste momento, incentiva-me a conhecer um panorama mais ampliado, a fim de buscar subsídios teóricos e metodológicos para contribuir no avanço das políticas públicas municipais na área educacional, especialmente em Cariacica, município onde trabalho.

Além disso, a minha trajetória de participação nesses espaços, em diferentes funções, seja como presidente ou conselheiro, permitiram-me perceber que, em muitas reuniões da Câmara do Fundeb, há, por parte dos diversos representantes, um desconhecimento teórico e técnico sobre a função exercida, o que acarreta a superficialidade das discussões que, na maioria das vezes, cumpre apenas atividades protocolares e burocráticas, sem um aprofundamento e decisões propositivas.

na Rede Municipal de Cariacica no ano de 2007, com contrato temporário, e me efetivei no ano de 2009. Também em 2007, tornei-me professor estatutário da Rede Municipal de Vila Velha.

Detecta-se uma desqualificação da participação, que passa a servir apenas para legitimar as ações de governo.

Para além dessa experiência, Davies (2008) já ressaltava acerca da falta de formação teórica e técnica dos conselheiros, fator que enfraquece a atuação deles, principalmente a representação social:

[...] para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem. Se os representantes 'sociais' (geralmente leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para essa análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários), que, mesmo em minoria numérica [...], farão prevalecer sua leitura dos números (DAVIES, 2008, p. 61).

As discussões não possuem o aprofundamento necessário, além de muitas vezes os conselheiros não conseguirem dar conta das demais atribuições que lhe são conferidas pela legislação, tais como: supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhar os gastos com os recursos 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).

Destaco ainda que, nesse período, a atuação, muitas vezes esvaziadas, dos demais representantes da sociedade civil nas reuniões. Para uma discussão e uma deliberação coletiva, o percentual maior de participantes acaba sendo do Poder Executivo⁵.

Considerando a problemática constatada em meu espaço de atuação profissional, o objetivo geral desta pesquisa é analisar a organização e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, a saber: Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória, tendo em vista as possíveis contribuições desses espaços para a melhoria de políticas públicas educacionais e para se constituir e/ou consolidar como espaços de vivência democrática. Dessa forma, buscamos destacar a importância do CACS Fundeb na

⁵ Essa problemática é discutida de forma mais aprofundada durante os capítulos subsequentes.

gestão dos recursos, contribuindo para uma educação de qualidade. Também buscaremos observar a atuação dos CACS em relação ao Poder Executivo.

Para alcançar o objetivo geral proposto, buscamos, como objetivos específicos: a) identificar os responsáveis pela fiscalização da execução dos recursos financeiros do Fundeb; b) identificar os conhecimentos teóricos e técnicos dos conselheiros em relação às suas atribuições; c) observar a atuação bem como as formas de organização do Conselho do Fundeb, em relação à fiscalização dos recursos e demais atribuições previstas nos dispositivos legais; d) organizar um guia prático, para contribuir com a atuação dos conselheiros nos municípios pesquisados.

Assim, realizamos uma pesquisa de natureza qualitativa, com a utilização do estudo de caso e tendo como instrumentos uma entrevista semiestruturada, realizada com os conselheiros, e os documentos produzidos pelos colegiados, tais como: atas, pareceres, relatórios, dentre outros. A seguir apresentamos com mais pormenores o percurso até chegar a este relatório de pesquisa materializado nesta dissertação.

1.1 PERCURSO METODOLÓGICO

Este trabalho tem a finalidade de se aproximar do entendimento da complexidade presente no campo das políticas educacionais a respeito da gestão democrática, com foco nos Conselhos do Fundeb. Assim, definir estratégias que contemplem essa realidade é fundamental para alcançar o objetivo traçado. Devido à complexidade em que o objeto se envolve, a proposta desta pesquisa demandou o uso da perspectiva qualitativa.

A natureza qualitativa foi explicitada em todo o percurso de desenvolvimento e discussão dos “achados” da pesquisa. Num primeiro momento, fizemos um levantamento de dados estatísticos sobre os municípios em que a pesquisa foi realizada. Esses dados nos dão condições de entender a realidade de cada um deles, considerando proporcionalidade entre a população e o tamanho da rede municipal de educação, o número de matrículas, percentual aplicado em educação, dentre outros.

Além disso, verificamos se os municípios estão aplicando na remuneração de profissionais da educação, conforme preconiza a legislação. Para isso, buscamos tais

informações nos portais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do FNDE, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Tribunal de Contas do Estado do Espírito (TCE ES) e nos respectivos sítios eletrônicos dos municípios.

Através da pesquisa qualitativa, temos a possibilidade de não apenas explicar as realidades que surgem através das interpretações e compreensões. Flick (2004, p. 43), ao analisar a realidade estudada pela pesquisa qualitativa, afirma que ela “[...] não é uma realidade determinada, mas é construída por diferentes ‘atores’”.

Nesse sentido, também Marconi e Lakatos (2011, p. 270) procuram esclarecer que “[...] o surgimento da pesquisa qualitativa deu-se quando os antropólogos, que estudavam indivíduos, tribos e pequenos grupos ágrafos, perceberam que os dados não podiam ser quantificados, mas sim interpretados”.

De acordo com André (2013), os estudos qualitativos buscam a compreensão da realidade, analisando todo o processo que foi construído socialmente por cada sujeito. Desse modo, as pesquisas de natureza qualitativa buscam uma visão mais ampliada daquilo que o pesquisador se propõe a estudar. Concordando com essas afirmações, Muylaert et al. (2014, p. 193) afirma que a pesquisa qualitativa não é limitadora, pois ela “[...] se preocupa em capturar um nível de realidade que não pode ser mensurado quantitativamente”.

Além disso, Gatti e André (2011, p. 34) buscam destacar pontos importantes que a pesquisa qualitativa pode proporcionar, sendo eles:

- 1) A incorporação, entre os pesquisadores em Educação, de posturas investigativas mais flexíveis e com maior adequação para estudos de processos micro sociopsicológicos e culturais, permitindo iluminar aspectos e processos que permaneciam ocultos pelos estudos quantitativos.
- 2) A constatação de que, para compreender e interpretar grande parte das questões e problemas da área de Educação, é preciso recorrer a enfoques multi/inter/transdisciplinares e a tratamentos multidimensionais.
- 3) A retomada do foco sobre os atores em educação, ou seja, os pesquisadores procuram retratar o ponto de vista dos sujeitos, os personagens envolvidos nos processos educativos.
- 4) A consciência de que a subjetividade intervém no processo de pesquisa e que é preciso tomar medidas para controlá-la.

Dessa forma, para Gatti e André (2011, p. 34), a pesquisa qualitativa gerou outros aspectos mais específicos:

1) Compreensão mais profunda dos processos de produção do fracasso escolar, um dos grandes problemas na Educação brasileira, que passa a ser estudado sob diversos ângulos e com múltiplos enfoques. 2) Compreensão de questões educacionais vinculadas a preconceitos sociais e sociocognitivos de diversas naturezas. 3) Discussão sobre a diversidade e a equidade. 4) Destaque para a importância dos ambientes escolares e comunitários.

Dito isso, em nossa pesquisa qualitativa, utilizamos o estudo de caso, pois ele nos permite uma melhor aproximação com a realidade a ser pesquisada. Sobre isso, André (2013, p. 97) nos diz que,

Se o interesse é investigar fenômenos educacionais no contexto natural em que ocorrem, os estudos de caso podem ser instrumentos valiosos, pois o contato direto e prolongado do pesquisador com os eventos e situações investigadas possibilita descrever ações e comportamentos, captar significados, analisar interações, compreender e interpretar linguagens, estudar representações, sem desvinculá-los do contexto e das circunstâncias especiais em que se manifestam. Assim, permitem compreender não só como surgem e se desenvolvem esses fenômenos, mas também como evoluem num dado período de tempo.

Também Gil (2002, p. 54) conceitua o estudo de caso como “[...] um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados.”

Além disso, para o autor, ao realizar o estudo de caso, o pesquisador deve estar atento tanto ao planejamento quanto ao momento da coleta de dados, de forma que não se fuja ao rigor metodológico, pois

[...] os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados. (GIL, 2002, p. 55).

Neste estudo de caso multivariado, buscamos observar o contexto dos CACS Fundeb em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, que são: Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória. Essa escolha se deu pela oportunidade de observar como funciona o controle social no CACS Fundeb nos municípios que possuem as quatro maiores redes municipais de ensino e que, mesmo sendo vizinhos, possuem realidades, características e dinâmicas diversas.

Dessa forma, durante a produção de dados neste estudo de caso, selecionamos como instrumentos: 1) documentos (atas, relatórios publicizados e encaminhados aos

órgãos competentes, dentre outros.); 2) entrevista semiestruturada. A realização das entrevistas foi devidamente autorizada e consentida pelos participantes. Sua análise, bem como dos documentos, respeitou todos os princípios éticos.

A análise documental foi essencial nesse processo, pois, a partir da análise dos documentos produzidos nas reuniões dos conselhos (atas, pareceres, por exemplo), conseguimos identificar as dificuldades vivenciadas nos municípios e enxergar possibilidades de melhoria das informações que são disponibilizadas. Nessa análise, também procuramos verificar se as práticas dos conselheiros estão assentadas nas atribuições que lhe são definidas pela legislação.

Gil (2002) nos aponta que a diferença entre a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental está na característica das fontes. A primeira, utiliza fontes constituídas por material já elaborado, formado basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. Já a segunda utiliza fontes primárias, ou seja, dados e informações que ainda não foram tratados analiticamente.

Apesar de a revisão de literatura do presente trabalho, para verificação daquilo que foi produzido pelos pesquisadores, encontrar-se no período de 2007 a 2020, a análise dos documentos (atas) dos conselhos se deu a partir da constituição dos novos CACS Fundeb, ocorrida no primeiro semestre de 2021 até o final do mesmo ano. Assim, podemos confrontar o que fora produzido anteriormente com a nova realidade que se apresenta.

Também não devemos criar conflito de datas quando olhamos o percurso histórico de cada município. Essas informações mais detalhadas se encontram descritas nos capítulos.

Já as entrevistas semiestruturadas foram realizadas junto aos conselheiros do Fundeb, por meio de gravações em áudio e através de plataforma audiovisual Google Meet), com a finalidade que traçar os perfis, buscando: conhecer as motivações, as respectivas formações; saber quais os conhecimentos que possuem sobre a função que exercem, como é organizado o trabalho realizado por eles, como tem se dado a participação dos diferentes membros, especialmente os representantes da sociedade

civil; por fim, entender se e como se efetiva a autonomia dos conselheiros em relação à fiscalização da aplicação de recursos⁶.

A entrevista proposta não seria reduzida apenas a uma troca de perguntas e de respostas previamente preparadas, mas, ao contrário, entendida como espaço de produção, numa relação dialógica.

Concordando com isso, Duarte (2004, p. 215) nos diz que as entrevistas,

[...] se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelece no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados.

Apesar de termos legislações que não são concorrentes em cada município pesquisado, buscamos também aprender com a realidade de cada um, pois temos peculiaridades que precisam ser interpretadas e compreendidas dentro do seu contexto histórico e sistêmico, quando se fala da rede de ensino pública.

Sendo assim, diante da dificuldade dada pelo período pandêmico e pela disposição dos conselheiros em participar das entrevistas, conseguimos realizá-las em todos os municípios pesquisados, com a participação de dois conselheiros em cada um deles. A característica desses conselheiros está descrita no capítulo em que analisamos as transcrições. Essas dificuldades, de certo modo, são elementos que reduzem o alcance de nosso estudo, tendo em vista que, ao não entrevistar os representantes de todos os segmentos que compõem o CACS Fundeb, somos limitados na abrangência da pesquisa.

Como resultado de tudo isso, propomos a construção de um manual orientativo, com dúvidas e sugestões desenhadas pelos participantes. A elaboração desse produto ajudará na formação dos novos conselheiros dos CACS Fundeb, tendo em vista a aprovação de uma nova legislação sobre a temática. Além disso, esse manual buscará ampliar o horizonte dos conhecimentos prévios e, dessa forma, possibilitar

⁶ Utilizamos nomes fictícios com a finalidade de preservar as identidades dos participantes entrevistados. Dessa forma, cada conselheiro(a) entrevistado(a) foi representado(a) por uma letra do alfabeto grego.

uma maior inserção diante dos dados que são apresentados, fazendo as suas devidas leituras e contribuindo para ações futuras.

Analisamos, ainda, em um capítulo à parte, as legislações de cada Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, nos municípios pesquisados, desde a constituição dos Conselhos do Fundef até os CACS atuais, de acordo com as informações contidas nos sítios eletrônicos de cada um deles.

Entendemos que a função social do trabalho, ao final de todo esse percurso, é a garantia de uma efetiva participação dos conselheiros, com vistas a garantir que os recursos da educação possam atingir sua finalidade, que é uma educação de qualidade, conforme dispositivos previstos em nossa Carta Magna e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Por fim, nas considerações finais, destacaremos os pontos principais que a pesquisa desenvolveu.

Em síntese, nos parece importante terminar esta introdução recuperando a explicitação do disposto no sumário indicando que esta dissertação é composta por: capítulo 1 – Introdução / Percurso Metodológico; capítulo 2 – O Controle Social por meio da Política de Fundos; capítulo 3 – Conselho do Fundeb e Democracia: Perspectivas Democráticas de Participação Popular no controle da aplicação dos recursos da Educação; capítulo 4 – Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no âmbito dos municípios pesquisados; capítulo 5 – CACS Fundeb como espaço de desenvolvimento da Gestão Democrática; capítulo 6 – Considerações Finais; Referências e Apêndices.

2 CONTROLE SOCIAL E POLÍTICA DE FUNDOS NA EDUCAÇÃO

Na tentativa de analisar os conhecimentos produzidos, as concepções e atuações dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, buscamos outras pesquisas (teses/dissertações) e artigos com a finalidade de levantamento de dados que nos permita enriquecer a discussão acerca do que propomos neste trabalho, principalmente quando discutimos os conceitos de controle social e fundos públicos para a educação.

Para tanto, entendemos necessário fazer um levantamento das discussões que perpassam o tema e que mostrem o contexto em que elas se desenvolvem, até que ponto as pesquisas avançaram e como elas podem contribuir com este estudo. Para efetivar esse objetivo, utilizamos duas fontes de pesquisa, a saber: o *site* da Biblioteca Nacional de Teses e Dissertações (Ibict) e o da Biblioteca Eletrônica Científica *On-line* (SciELO). No levantamento, delimitamos como marco temporal o período de 2007 a 2020, ou seja, coincidindo com o período de vigência da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundeb, e o início da vigência da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que tornou o fundo permanente, dentre outras medidas. As palavras-chave que lançamos nos buscadores das bases de dados foram: Fundeb, Conselhos de Controle Social, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb).

Nas buscas sobre a expressão “Fundeb”, em todos os campos, foram encontrados, na primeira base (Ibict), um total de 181 documentos, entre teses e dissertações, e na segunda (SciELO), 39 artigos. Já quando buscamos por assunto a expressão “Conselhos de Controle Social”, encontramos na primeira um total de 98 documentos, entre teses e dissertações, e na segunda, 137 artigos. Por fim, buscando pela expressão “Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb)”, foi encontrado na primeira um total de 21 documentos, entre teses e dissertações, e na segunda, apenas 01 artigo.

Apesar de um bom quantitativo de trabalhos que buscam versar sobre o Fundeb, Conselhos de Controle Social e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb), após algumas leituras e análises, observamos que muitos não apontavam para o tema que estávamos propondo de forma principal. Assim

sendo, fizemos um refinamento da pesquisa, indicando as referidas expressões delimitando-as com foco naqueles trabalhos que se referiam ao campo educacional. Alguns tratavam de temas e métodos utilizados no campo da contabilidade, da administração e do direito, não adentrando nas questões educacionais. Ou seja, alguns trabalhos fugiam dos objetivos traçados.

Dessa forma, foram identificados 26 documentos para a expressão “Fundeb”, sendo 13 teses e dissertações e 13 artigos; 08 documentos para a expressão “Conselhos de Controle Social”, sendo 04 teses e dissertações e 04 artigos; e 09 documentos para a expressão “Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb)”, sendo 08 teses e dissertações e 01 artigo. Vale ressaltar que alguns desses trabalhos apareceram em duplicidade, quando utilizamos as expressões acima na pesquisa. Ao final, foram considerados 35 trabalhos, entre teses, dissertações e artigos, para nossa análise.

Diante dos “achados” e das opções metodológicas que fomos tomando, decidimos, para uma melhor organização do presente capítulo, separar em tópicos, da seguinte forma: 1) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb), 2) Conselhos de Controle Social, 3) Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb).

2.1 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (FUNDEB)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006a), regulamentada pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e também pelo Decreto nº 6.253/2007, sendo iniciada a sua implantação em 1º de janeiro de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

O Fundeb foi previsto para um tempo determinado de 14 anos, com a intenção de corrigir as falhas apresentadas pelo Fundef, principalmente a exclusão da educação infantil, educação de jovens e adultos (EJA) e ensino médio. Tem pontos em comum com o Fundef, como uma conta única de impostos estaduais e federais pertencentes constitucionalmente ao governo estadual e prefeituras. Sua implementação ocorreu de forma gradual, alcançando o patamar final de 20% no terceiro ano de vigência.

Para Cury (2007), com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, uma nova sistemática foi estabelecida e alguns pontos de crítica ao Fundef foram contemplados. Ao fazer a sua análise inicial, o autor diz que

Ela preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino (CURY, 2007, p. 848).

A implementação do Fundeb foi um passo importante para ampliação da oferta na Educação Básica, visto que seu antecessor se limitava a prover recursos para o Ensino Fundamental. Entretanto, Raimundo Araújo (2007, p. 5) nos diz, em suas primeiras conclusões, que a Emenda Constitucional nº 53 “[...] não representou uma ruptura com a dinâmica de descentralização das políticas educacionais implementadas no governo anterior”. Apesar disso, o autor destaca que a participação mínima da União de 10% foi um avanço em relação à proposta anterior, pois essa inclusão tem potencial de colocar em pauta o debate sobre a participação da União no financiamento da Educação Básica.

Nesse sentido, encontram-se estudos que, ao analisarem as implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal nas regiões Norte e Nordeste, ressaltam que a complementação financeira da União ao Fundeb foi de grande valia no sentido de equalização das distorções existentes no setor educacional. É o que destacam os autores do texto a seguir:

Os recursos do Fundeb são importantes para contribuir para o avanço da educação, ainda que de magnitude baixa. Entretanto, o ponto mais importante se refere à contribuição expressiva do fato de o município receber a complementação financeira da União no Fundo, indicando que a premissa de minimizar as diversidades regionais através deste recurso seja efetiva. De forma geral, acredita-se que os recursos em atividades educacionais,

especialmente os do Fundeb, podem gerar efeitos indiretos nos indicadores de qualidade educacional, dadas as possíveis melhorias ocasionadas pelos recursos financeiros (BERNARDO et al., 2020, p. 16).

Mendes (2012), ao analisar a relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos, afirma:

O Fundeb apesar de manter a mesma lógica redistributiva do anterior, contribuiu – ainda que inicialmente – para o objetivo de aumentar o valor mínimo por aluno e o número de Estados a receber a complementação da União, uma vez que o montante de recursos arrecadado pela União passa a ser utilizado em percentual maior que o do FUNDEF, e em regiões mais pobres, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais. (MENDES, 2012, p. 177).

Segundo Davies (2008) e Picanço (2012), a principal fragilidade do Fundeb então aprovado foi que ele trouxe poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, pois apenas redistribuiu 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação. Esses recursos viriam do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios) (ITRm), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) e também recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96 (Lei Kandir). Essa redistribuição descrita por Davies (2008, p. 37) ocorreria:

[...] entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação prioritária desses governos, o que significa que, quando não houver complementação federal, uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, complementação esta que será o único recurso novo para o sistema educacional em geral, que não é tão significativo assim [...].

O autor ressalta também a não regulamentação e implementação da ideia de padrão de qualidade, conforme estabelecido desde 1988 na Carta Constitucional, especificamente em seu artigo 206, e nos artigos 74 e 75 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Destaca que o valor anual mínimo por aluno, estabelecido pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, não se baseia em critérios de qualidade, servindo apenas como parâmetro para a complementação disponibilizada pela União. Ao tratar sobre esse padrão mínimo de qualidade, José

Pinto (2018) diz que a EC nº 53/2006 não trouxe qualquer menção a esse termo, sendo que ele estava presente na EC nº 14/96.

Para além das observações feitas, José Pinto (2014) e Tibúrcio (2019) afirmam que a política de fundos educacionais prejudica os municípios de pequeno porte e com baixa capacidade arrecadatória de recursos próprios, visto que a base de cálculo se dá proporcionalmente ao número de alunos matriculados. Em outras palavras, em municípios cuja população é pequena, a arrecadação de tributos relacionados ao consumo e à renda será menor, culminando em menos alunos matriculados nas escolas.

Considerando também outros aspectos relacionados à EC nº 53/2006, Martins (2009) acrescenta que ocorreram intensos debates na tramitação da matéria, desde o início das propostas apresentadas, em setembro de 1999, através da PEC nº 122/1999 até a aprovação da EC nº 53/2006 e posteriormente regulamentação por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Os principais debates se deram nas questões relacionadas à exclusão/inclusão das creches no fundo.

Com essa discussão sobre exclusão/inclusão das creches, outro ponto também se destacou, segundo Martins (2009). Esse ponto trata da inclusão de creches conveniadas como beneficiárias dos recursos provenientes do fundo. Sobre essa questão, Davies (2008) e França (2015) dizem que a Câmara dos Deputados reduziu ainda mais os recursos para as instituições públicas. Na sua visão, essa inclusão demonstrou o interesse privatista forte no Congresso Nacional.

Ao comentar esse fato citado anteriormente, José Pinto (2007, p. 888) diz que

Essa inclusão, que representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas, decorreu da constatação de que um número significativo de prefeituras mantém convênios com aquelas instituições e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento. O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto.

Observando a questão por outro ângulo, Loyola (2017, p. 783) ressalta que essa aprovação, com possibilidade de os municípios receberem recursos oriundos do Fundeb, referentes às matrículas em instituições com as quais é conveniado, “[...]”

serviu de estímulo para o aumento nesses tipos de parcerias ao mesmo tempo em que diminuiu os incentivos para que os municípios ampliassem suas próprias redes”.

Adentrando outros aspectos colocados, Gomes (2011, p. 307) acredita que o Fundeb, ao proceder a centralização dos recursos para posterior distribuição, a partir da intervenção direta da União, “[...] se constitui em cada ente federado, muito mais como instrumento de aplicação do que gestão local, pois as decisões [...] são previamente definidas”.

Nessa mesma incursão, apesar de a Lei nº 11.494/2007 instituir a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 13), para elaboração dos fatores de ponderação das etapas e modalidades que trata o Fundo, ela não aprofundou a implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE), para regulamentar o regime de colaboração para manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 214 da CF 1988 (PEREIRA, 2012).

Já Raimundo Araújo (2012, p. 1215), ao sistematizar os dados da pesquisa realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), intitulada “Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – ano base 2009”, procurou demonstrar que “[...] os fatores de ponderação utilizados pelo Fundeb estão distantes dos valores efetivamente praticados, especialmente para creches”. Além disso, o autor chega à constatação de que “[...] a política de fundos não tem conseguido ser eficiente na diminuição da desigualdade territorial”.

Para Raimundo Araújo (2012), a participação da União foi aquém do que poderia, mesmo que a partir de 2010 ela tenha melhorado, valor equivalente a 10% do montante depositado pelos entes federados. O valor por aluno, considerando esse período, dependia muito do perfil econômico de cada estado, mantendo a desigualdade regional existente.

O autor ainda traz para o debate o importante trabalho realizado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), com a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, em 05 de maio de 2010, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública e estabelecendo as normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da LDB. Esse parecer teve por base os

estudos do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).

Para além do Parecer da Câmara de Educação Básica do CNE, a promulgação da Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024, estabeleceu quatro estratégias na meta que trata acerca do financiamento da educação (meta 20), prazos para implementação e aprimoramento do CAQi, além de delegar a responsabilidade da União de complementar financeiramente os entes federados que não alcançarem o valor necessário para garantir esses parâmetros (BRASIL, 2014a). Tanto para Luiz Araújo (2019) como para Sales e Sousa (2016), isso mostra que, sem a efetiva participação da União no financiamento da educação básica, dificilmente o país conseguirá atingir patamares desejáveis de qualidade educacional.

Embora essas aprovações representem importantes contribuições, pois o conceito de CAQi buscava corrigir distorções regionais existentes mesmo após a implementação do Fundeb, esse parecer nunca foi homologado pelo Ministério da Educação e os prazos estabelecidos no PNE até hoje não saíram do papel. Pelo contrário, ele foi revogado anos mais tarde, pelo Parecer CNE/CEB nº 3/2019, de 26 de março de 2019 (BRASIL, 2019a).

Entretanto, após essas idas e vindas, o conceito Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) volta a ser incluído na nossa Carta Magna, com a denominação de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), com a aprovação da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, sobre a qual trataremos mais adiante.

Com todos os percalços que a política de fundos não deu conta de superar, para piorar com os investimentos na área da educação, foi aprovada, em 15 de dezembro de 2016, a EC nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal no Brasil por um período de 20 anos. Para muitos autores, como José Pinto (2018), essa EC decretou a “morte” do PNE.

Ao tratar dos avanços trazidos pela CF de 1988 e o retrocesso trazido pela EC 95/2016, o autor faz um desabafo: “Nascida prenhe de utopias, sob a égide da luta contra a ditadura e da consolidação da vinculação constitucional de recursos para o ensino, vê, hoje, revogada essa mesma vinculação [...]” (PINTO, J., 2018, p. 865).

Diante desse cenário apresentado, Luiz Araújo (2019, p. 20) faz um importante alerta acerca do investimento em educação:

Em tempos de austeridade e revisão conservadora do pacto federativo de 1988, faz-se necessário recordar que reconhecer a educação como direito fundamental e estabelecer a obrigação do estado com a efetivação desse direito foram definições fundantes de nossa Carta Magna e expressaram o desejo dos brasileiros de colocar efetivamente a educação entre os pilares de nosso desenvolvimento. Garantir um padrão mínimo de qualidade é um pressuposto desse compromisso.

Outro ponto que o Fundeb procurou enfrentar foi a valorização dos profissionais da educação. A Lei nº 11.494/07, que regulamentou o Fundeb, em seu art. 22, também garantiu a remuneração dos profissionais do magistério, assegurando, no mínimo, 60% dos recursos anuais, para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, embora na proposta inicial esse percentual fosse de 80%. Esse mesmo artigo especifica, em seu parágrafo único, o que considera remuneração, profissionais do magistério da educação e efetivo exercício. A parcela restante de, no máximo, 40%, deveria ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Para além disso, a lei supracitada, em seu art. 40, estabeleceu que:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2007).

No segundo ano de vigência do Fundeb, foi aprovada a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica. Essa aprovação estava em consonância com a EC nº 53/2006, em que estava estabelecido que o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública seria determinado nos termos de lei federal. Inicialmente, a referida lei estabeleceu um vencimento de R\$ 950,00 mensais para formação em nível médio, na modalidade normal, para uma jornada de, no máximo, 40 horas semanais. Além disso, a lei assegurou, na

composição da jornada de trabalho, o limite máximo de 2/3 da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Para a atualização dos valores desse piso, a lei mencionada no parágrafo anterior estabeleceu, em seu art. 5º, que:

Art. 5º. O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2008).

O piso estabelecido em lei teria sua vigência a partir de 2008, mas cabe ressaltar que, ainda em 2008, a referida lei foi questionada por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de nº 4.167, movida pelos governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. O argumento apresentado por esses estados era de que a adoção do piso implicaria em aumentos demasiados na despesa do ente federado. Em decorrência dessa ação, a aplicação da carga horária de 40h e o valor de R\$ 950,00 foram iniciados apenas em 2009, e o primeiro reajuste ocorreu em 2010. Entretanto, a ADI foi rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Essa talvez seja uma das maiores conquistas trazidas pela EC nº 53/2006 e pela Lei Nº 11.494/2007. Entretanto, ao chegarmos ao ano de 2020, conseguimos verificar que ainda existem entes subnacionais que não garantem o pagamento do piso salarial aos professores.

José Pinto (2018, p. 865), ao destacar o financiamento da educação nos 30 anos desde a Constituição Federal de 1988, com enfoque na política de fundos, conclui que houve, “[...] de um lado, um avanço na equalização do gasto por aluno com a política de fundos, em especial com o Fundeb, mas, de outro, ficam também evidentes os limites desse processo, caso se mantenha o desenho atual desse fundo”.

Por fim, outro ponto que merece a nossa análise é a questão do aperfeiçoamento dos CACS, criados inicialmente na legislação do Fundef. Sobre essas questões relativas aos CACS trataremos mais adiante com maior detalhe, pois é o foco principal de nossa pesquisa.

2.2 CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, consolidou-se no país a abertura de vários direitos sociais aos cidadãos. Ela inaugurou um conjunto de direitos fundamentais, políticos e sociais que, apesar de haver muito a se caminhar, permitiu avançar na construção de nosso regime democrático e participativo. Os direitos nela estabelecidos foram resultados de intensas mobilizações sociais e políticas que levaram a CF/1988 a assumir um novo projeto de democracia que, buscando harmonizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, reconhece a participação do cidadão como elemento-chave nas formulações, implementações e controle social das políticas públicas.

Todo esse processo trazido pela promulgação da nossa Carta Magna não ensejou somente a participação do cidadão através apenas do processo de escolha dos seus representantes, mas trouxe uma mudança significativa nas estruturas estatais, promovendo a aproximação do cidadão do poder público. Assim, as pessoas passaram a poder participar, em fóruns e instâncias, da construção de políticas públicas e da tomada de decisões em vários âmbitos: gestão, fiscalização e controle dos atos dos governos.

Assim, a CF/1988, ao tratar da democracia participativa, abre-se à criação de inúmeros conselhos, concebidos como instâncias de negociação e pactuação das propostas institucionais e das demandas da sociedade. Nessa abertura, destaca-se a criação de conselhos de políticas sociais no âmbito da assistência social, da educação e da saúde em todos os níveis de governos.

Quando suscitamos a importância da participação social nos processos decisórios, evocamos o disposto no art. 37 da nossa lei maior, ao dizer que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988), pois é nesses princípios que está ancorada a participação social nos espaços decisórios.

Tais observações foram trazidas pelos então Ministros de Estado da Educação, Fernando Haddad, e da Fazenda, Guido Mantega, quando encaminharam a Exposição de Motivos Interna nº 0049, item 11, de 18 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006b), à Presidência da República, visando à edição de Medida Provisória, para a regulamentação do Fundeb recém-aprovado. Para os autores:

Um outro aspecto a ser ressaltado é a incorporação de sugestões e indicações oriundas da assentada jurisprudência do Tribunal de Contas da União, aumentando os mecanismos de controle e transparência dos Fundos, **bem como aperfeiçoando a participação da sociedade civil no controle social da aplicação dos recursos do Fundo. Tais medidas são de extrema importância, na medida em que a maior participação popular no acompanhamento do gasto público não apenas aumenta sua efetividade, mas permite também um significativo ganho de legitimidade.** (BRASIL, 2006b, grifo nosso).

Francisco Lima (2014) afirma que, para definir o termo controle social, é sempre importante recuperar seu significado histórico, considerando as diversas formas de abordagem do pensamento social nos variados campos de estudo. Assim, assumimos para este trabalho a elaboração apresentada a seguir.

Controle social é um conceito originado nas Ciências Sociais e está associado ao condicionamento ou limitação das ações dos indivíduos, pelos grupos sociais e pela sociedade aos quais pertencem, a partir dos valores, das normas e dos comportamentos. No entanto, após o processo de redemocratização política e da promulgação da Constituição Cidadã, a ideia de controle social no Brasil passa a corresponder à compreensão da relação Estado-sociedade, na qual cabe à sociedade o estabelecimento de práticas de vigilância e controle sobre o Estado. (OLIVEIRA; IANNU; DALLARI, 2013, p. 2330).

No mesmo sentido, afirma Siraque (2005) que o controle social acontece de fora para dentro do Estado. Esse controle se efetiva pela participação dos cidadãos, individualmente, em grupos, ou através de alguma instância legalmente constituída. Assim, nas palavras do autor, o controle social

[...] é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade. (SIRAQUE, 2005, p. 99).

O termo controle social nos remete também à reflexão acerca da capacidade que a sociedade civil tem de interferir nas ações do poder público, sempre com a finalidade de orientar a ação estatal na direção dos seus interesses coletivos. Nesse sentido, ao analisar o sistema democrático advindo da promulgação da CF/1988, enfatizamos que

a efetivação do controle social se dará por um movimento constante de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Entretanto, não se pode deixar de destacar outros fatores históricos que permeiam a participação de cidadãos nos espaços citados, tais como: a falta de uma tradição participativa na história do país, o autoritarismo do Estado brasileiro, a cultura patrimonialista, as influências políticas locais, dentre outros. Esses fatores são percebidos no cotidiano dos conselhos, fóruns e demais espaços de participação social.

Em consonância com o destaque anterior, André Lima (2016, p. 50) nos alerta que

[...] o controle social sobre a atividade estatal é uma ação complexa que exige algumas mudanças na concepção de cultura política dos atores envolvidos. Além disso, há alguns obstáculos ideológicos entre a gestão e os conselhos, com suas raízes oriundas no processo como a sociedade brasileira se estruturou socialmente desde a colonização até os dias atuais.

Por meio desse controle social, a sociedade civil é chamada a participar ativamente da vida pública, utilizando diversas instâncias ou mecanismos que estão presentes em nossas legislações. Dentro dessas instâncias, daremos enfoque em nosso trabalho à atuação dos conselhos.

De acordo com Gohn (2011), os conselhos como ferramentas de participação e de legitimidade social não são meramente caprichos dos legisladores; pelo contrário, nascem no Brasil a partir da organização e das lutas da sociedade. É somente com o pleno retorno do exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos que os conselhos, enquanto esferas públicas, aparecem afirmados na nossa institucionalidade democrática.

A instituição desses conselhos e a garantia de condições necessárias para o seu funcionamento são exigências imprescindíveis para que os estados, o distrito federal e os municípios possam, em várias áreas, receber recursos para o desenvolvimento de políticas públicas. Logo, esses conselhos se constituem como espaços de participação social que aperfeiçoam a democracia, além de propiciarem aprendizados técnicos e políticos para os seus membros, o que tende a garantir uma melhor atuação deles.

Outro aspecto a se considerar é a importância dos Conselhos nas estruturas do Estado em suas várias instâncias.

Os conselhos são canais importantes de participação social, tem como objetivo formular e controlar a execução das políticas públicas. São formados por instâncias compostas de representantes do poder público e da sociedade civil, agrupados em diferentes segmentos. Podem ser consultivos quando suas decisões não são obrigatórias de serem aplicadas; e deliberativos quando suas decisões são de aplicação obrigatória. (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012).

Além disso, os autores buscam separar os conselhos de acordo com suas características e âmbitos de atuação, conforme se constata a seguir.

Os conselhos podem ser divididos em conselhos de políticas setoriais que são aqueles que contribuem para a formulação de políticas públicas em determinada área (saúde, educação, assistência social); conselhos de direitos que são aqueles que tratam dos direitos de uma dada população em específico e conselhos de fundos que são aqueles que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política. (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012).

Por outro lado, somente a existência dos conselhos não é suficiente para a garantia de que o controle social se efetive de fato. Ainda existem muitas brechas que precisam ser preenchidas.

[...] a evidenciação da informação de natureza econômico-financeira para o exercício do controle social na Administração Pública brasileira em seus diversos setores de atuação apresenta lacunas que precisam ser exploradas no sentido de possibilitar uma melhoria nas condições do exercício do controle social, concretizando-se os valores sociais fundamentais inerentes aos cidadãos e aos ideais democráticos valorados pela sociedade brasileira como a base estruturante do Estado. (GONÇALVES et al., 2013, p 1011).

Além disso, ao analisar a problemática da rotatividade nos conselhos com o grau de conhecimento nos conselhos de saúde, Martins et al. (2013, p. 443) concluíram que

[...] o que se verificou no presente estudo foi uma elevada rotatividade dos conselheiros. Estes, na maioria das vezes, assumem o cargo desconhecendo quase que completamente seu papel, esperando aprendê-lo na prática, durante o desempenho de sua função.

Mas os autores apontam caminhos na tentativa de suprir essas lacunas, ao destacarem que

Crucial, no entanto, na determinação da participação social é a questão da formação do conselheiro, no sentido de provê-lo das informações necessárias para uma intervenção qualificada na construção de um posicionamento que represente os anseios do segmento que ele representa e na defesa do mesmo. (MARTINS et al., 2013, p. 439).

Tadeu Silva (2016) também concorda com essas observações. Ao analisar essa questão no âmbito de um conselho de controle social, o autor nos diz que

[...] os conselheiros gestores padecem de sérias limitações quanto aos conhecimentos necessários para que se possam atingir os requisitos exigidos ao pleno funcionamento de um conselho gestor de políticas públicas. E ainda, que estas limitações são oriundas, em grande parte, da operacionalização incipiente do próprio conselho municipal (SILVA, T., 2016, p. 116).

Além disso, em suas conclusões, ao tratar sobre os conselheiros, Tadeu Silva (2016, p. 117) nos diz que eles “[...] não dispõem de qualquer tipo de qualificação ou preparação específica para atuar como membro do conselho [...]”, seja no momento de sua indicação, ou durante o exercício do seu mandato. Nesse mesmo sentido, Ramos e Di Giorgi (2011, p. 116) analisam que, apesar dos avanços, falta ainda “[...] formação dos cidadãos para que esses possam intervir de maneira qualificada nesses espaços.”

Apesar desses percalços, entendemos que os conselhos representam um espaço privilegiado de democratização das ações da gestão pública. Eles estão inseridos em todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal. Mas, apesar disso, o que temos visto ultimamente são tentativas de esvaziamento ou redirecionamento de suas funções.

Dessa forma, como nos aponta Peixoto (2015), destacamos e defendemos a importância do conselho como espaço da estabilidade *versus* a instabilidade. Para o autor: “[...] a ausência dos espaços e a ausência da possibilidade de participação dificultam o surgimento de novas ideias e sugestões [...]” (PEIXOTO, 2015, p. 92). Assim, quando há uma participação social maior, esses espaços apresentam condições de decisões que não são previamente determinadas, gerando uma instabilidade. Quando ocorre o contrário, e a participação social é reduzida, busca-se sempre a estabilidade nas decisões, ou seja, uma tendência de deliberações que não apresentem qualquer novidade.

Assim arremata o autor:

Enquanto a participação da sociedade civil é o caminho da instabilidade, da indeterminação dos processos decisórios, a ausência dos espaços e da possibilidade de participação da sociedade civil é o caminho da estabilidade que garantiria deliberações livres de surpresas (PEIXOTO, 2015, p. 92).

Para uma contextualização breve do que vem acontecendo em nosso país, lembramos que, com a edição do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, foi instituída no âmbito federal do Brasil a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), cujo principal objetivo era fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (BRASIL, 2014b).

A partir da ótica do controle social, esse Decreto buscou fortalecer a democracia por meio da participação social. Ele aproxima a sociedade do Estado. A participação social contribui de forma positiva na gestão governamental, na medida em que permite aos governantes saber os impactos das políticas públicas por meio daqueles que estão diretamente relacionados com ela. Ele buscou construir pontes entre o Estado e a sociedade.

Entretanto, esse mesmo Decreto foi revogado em 11 de abril de 2019, com a edição do Decreto nº 9.759. Essa medida impôs limitações, extinguiu conselhos e órgãos colegiados de políticas públicas federais que possuem participação da sociedade civil, excetuando aqueles conselhos criados por lei, como é o caso do CACS Fundeb. Já outros espaços de exercício da democracia participativa que foram criados por decretos ou portarias foram extintos (BRASIL, 2019b).

Esse decreto, tratado de forma genérica e sem respeitar o que foi coletivamente conquistado, representou um retrocesso de um dos direitos fundamentais, que é a participação da sociedade no governo. Não há mais espaço para que somente os governantes decidam, de forma monocrática, os destinos do país.

Mesmo diante desses intensos ataques, urge em nosso país um movimento coletivo de transformação da cultura não participativa para uma cultura de participação, em que os anseios advindos da sociedade passem a permear as relações com o Estado. Feita toda essa abordagem dos conselhos de controle social, na sequência, trataremos de forma mais específica dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que é o foco do presente trabalho.

2.3 CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACCS FUNDEB)

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, também chamado de CACS Fundeb, foi criado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com a finalidade de acompanhar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ele substituiu o Conselho anterior, criado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundef.

Para Rossinholi (2010), com a aprovação da Lei nº 11.494/2007, alguns pontos relativos ao Fundef foram superados. Segundo a autora,

Houve a ampliação dos níveis de educação abrangidos pelo fundo com a inclusão da educação infantil e do ensino médio, o estabelecimento claro da responsabilidade financeira da União com determinação de valores nos anos iniciais e o percentual de 10% a partir do 4º ano, as mudanças nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social com o aumento do número de segmentos e de representantes, o estabelecimento anual dos índices para participação dos diferentes níveis de educação no FUNDEB e a criação de um piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica. (ROSSINHOLI, 2010, p. 136).

Essas mudanças apresentadas pela autora nos CACS Fundeb estão descritas no art. 24 da Lei nº 11.494/2007. Em nível federal, o número de representantes no respectivo Conselho aumentou de 06 (seis) para, no mínimo, 14 (quatorze) membros; já no âmbito dos estados, esse aumento foi de no mínimo 07 (sete) para, no mínimo, 12 (membros); no Distrito Federal, de no mínimo 05 (cinco) para, no mínimo, 09 (nove) membros; e no âmbito municipal foi de no mínimo 04 (quatro) para 09 (nove) membros, podendo este último chegar a 11 (onze) membros, onde houvesse representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação e do Conselho Tutelar.

Entretanto, Davies (2008, p. 59), ao analisar a composição dos conselhos, diz que

É só no âmbito municipal que podemos dizer que os conselhos, pelo menos formalmente, poderiam ter caráter mais social (ou, melhor, não-estatal) do que estatal, uma vez que contariam com no mínimo nove membros, sendo dois do Executivo municipal.

Mas o autor continua sua análise fazendo um contraponto a essa tendência:

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas

da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou secretário municipal de Educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes. (DAVIES, 2008, p. 59).

Seguindo com as alterações, para além do quantitativo, outro ponto importante para ressaltar é que a nova legislação trouxe vários impeditivos de atuação no respectivo Conselho, conforme disposto no § 5º do art. 24, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007:

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

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (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 3º (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).

Além disso, o legislador, na aprovação da Lei, impediu de ocupar a presidência dos respectivos Conselhos representantes do governo, gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e procurou garantir a atuação dos conselhos com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local, buscando também a renovação periódica de seus membros ao final de cada mandato. Essa periodicidade se dá pela participação de no máximo dois anos, permitida uma recondução por igual período para cada conselheiro.

Eduardo Freire (2016, p. 63) considera um avanço a inclusão desses impeditivos, pois

Mesmo que os impedimentos não garantam total autonomia aos CACS do FUNDEB, pelo menos inibem a influência manipuladora (in)direta de representantes dos gestores públicos. A não permissão de representantes do governo na função de gestor do FUNDEB e de seus parentes para assumirem a presidência do Colegiado, em nosso entendimento, demonstra avanço da Lei em vigor e insere mais uma possibilidade de efetivação do controle social nos CACS.

Para além dessas observações iniciais, a legislação também ampliou o escopo de atuação dos respectivos conselhos que, inicialmente, além de fazerem o

acompanhamento da distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, eram responsáveis pela supervisão do censo escolar anual. Na Legislação do Fundeb, essa ampliação está descrita nos § 9º e 13 do art. 24:

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

[...]

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2007).

Segundo Martins (2009), para que o controle social seja de fato algo concreto, ele deve utilizar plenamente os instrumentos legais de fiscalização, podendo se integrar a outros órgãos de controle interno e externo, que já se encontram preconizados na legislação brasileira. Para o autor,

O Fundeb, com base no fortalecimento da autonomia dos conselhos e da disponibilização de instrumentos mais efetivos de fiscalização (convocação de secretários de educação, realização de visitas *in loco*, fortalecimento da aplicação de estatutos com regras objetivas, criação de impedimentos no âmbito da composição dos conselhos para inibir as relações de favoritismo e lealdade pessoais no trato da coisa pública), pode representar avanços no que se refere à fiscalização (MARTINS, 2009, p. 283).

Entretanto, ao analisar a questão do funcionamento do CACS Fundeb em municípios de pequeno porte, Ferreira (2013) questiona a autonomia do conselho, indo ao encontro das questões explanadas por Davies (2008) anteriormente. Para o autor, a existência de um Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), centralizado, onde os presidentes dos CACS Fundeb incluem o parecer conclusivo sobre as prestações de contas dos recursos do Fundeb no município e considerando que o acesso a esse sistema é restrito aos presidentes dos CACS e à equipe do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conclui-se que, para aqueles municípios em que a presidência dos conselhos é influenciada diretamente pelo poder executivo local, as possíveis irregularidades tenderiam a não ser relatadas, pois

Controlar a presidência dos CACS-Fundeb significa controlar o acesso e alimentação de dados desses sistemas, dificultando o controle social e a transparência, mas, principalmente, facilita a omissão de denúncias por meio dos CACS-Fundeb cujos presidentes estejam sob a influência do poder executivo municipal. Essa situação explica, em parte, a ineficácia, dos

“ineficientes” e “inoperantes”, e a falta de atuação dos CACS-Fundeb (FERREIRA, 2013, p. 116).

Também para o autor, quando trata da questão da relação entre o FNDE e os CACS Fundeb, verifica-se, principalmente por parte do FNDE, falta de apoio técnico e de formação constante dos conselheiros, o que, segundo Ferreira (2013), reforça a ausência de prioridade no fortalecimento do controle social por meio dos CACS Fundeb. Na sua observação, o autor conclui

[...] que a gestão do FNDE nos pequenos municípios não tem favorecido o controle social e nem o fortalecimento dos CACS-Fundeb. Pois, além do FNDE não conseguir cumprir suas competências legais em relação aos CACS-Fundeb, o tratamento dado a essas obrigações é realizado sem estudos da realidade que devem atuar, dando um tratamento formal, burocrático e contábil para o conselho constituído a ser o lócus da participação social, em nível local, o controle social. (FERREIRA, 2013, p. 117).

Essa questão da falta de formação dos conselheiros também foi encontrada e relatada por Andrade (2016) nos seus estudos em municípios da Região Metropolitana de Campina Grande-PB.

A preparação técnica dos membros para o enfrentamento da atividade de acompanhamento e fiscalização dos recursos do FUNDEB mostrou-se uma exceção, e não a regra entre os municípios pesquisados. No que tange a este fato notório, permanece uma inquietação sobre como elaborar e colocar em prática políticas que mereçam a adesão dos CACS e contribuam de forma significativa para a melhoria da atividade do conselheiro. (ANDRADE, 2016, p. 210).

Adentrando um pouco a participação dos conselheiros no CACS Fundeb, eles exercem um papel de extrema relevância e responsabilidade perante a sociedade e a gestão pública. Para Gonh (2011), a participação dos representantes da sociedade civil tende a ser mais dificultada em relação aos representantes estatais, pois estes últimos é que são dispensados do trabalho para comparecerem às reuniões. O mesmo não ocorre para representantes formalmente descritos como não estatais. Com isso, verificamos um fator recorrente no que tange às possibilidades de disponibilidade para as atividades do órgão. Para a autora,

A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, ou seja, eles têm o que a sociedade civil não tem. (GOHN, 2011, p. 96).

Corroborando essa afirmação, Davies (2008, p. 60-61) já alertava que

Os representantes não-estatais nada percebem por esse trabalho, ao passo que os do poder dito público (em todas as esferas – federal, estadual e municipal) em geral fazem o acompanhamento durante o horário normal de trabalho. Na prática, isso significa que alguns representantes não-estatais trabalham de graça, enquanto os do poder dito público, mesmo não recebendo remuneração específica para a participação no conselho, participam dele como funcionários do poder estatal, durante o seu horário normal de trabalho. Assim, a sua participação no conselho não constitui um trabalho gratuito.

Outro ponto a ser destacado e que se manteve com a aprovação da Lei nº 11.494/2007 se encontra no art. 37, que estabelece que o CACS Fundeb, a nível municipal, poderá ser integrado ao Conselho Municipal de Educação (CME) como Câmara específica, sempre observando o que dispõe o art. 24 para tal. O trabalho de Eduardo Freire (2016) aponta para tal direção, sem enfrentar diretamente a questão Conselho/Câmara. A nossa vivência parte desse ponto de atuação enquanto Câmara, conforme apresentado na introdução deste trabalho. Ao realizar o levantamento das pesquisas sobre a temática “CACS Fundeb”, percebemos que a discussão Conselho/Câmara não tem sido considerada dentro dos trabalhos. O fato de essa discussão ainda ser incipiente faz com que seja necessária a realização de pesquisas dentro desses espaços, a fim de ampliar o conhecimento da questão colocada.

A Lei nº 11.494/2007, em seu art. 25, assegura que os membros do CACS tenham à sua disposição registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas. Além disso, os membros do CACS Fundeb podem apresentar, sempre que julgarem conveniente, ao Poder Legislativo e demais órgãos de controle interno e externo, manifestações formalizadas acerca desses registros e relatórios.

Ao analisar essa atuação dos conselheiros no município de sua pesquisa, Caldeira (2016) ressalta que nem sempre essa documentação é acessível.

A falta de acesso à documentação e informações necessárias, não garantindo a transparência do que efetivamente é público, foi apontada pelos entrevistados como um fator que limita a atuação do CACS, impossibilitando o desenvolvimento de uma atuação mais direta e pública do próprio Conselho. Foi possível verificar na análise de dados, que sequer os representantes no CACS indicados pelo poder executivo têm conhecimento detalhado acerca da aplicação e transferência dos recursos em questão, pelo menos no que se refere àqueles que são representantes do poder executivo,

que atuam na SEMED, que estão em cargos de confiança, nesta Secretaria. (CALDEIRA, 2016, p. 149).

Os Conselheiros do Fundeb poderão, ainda, por decisão da maioria de seus membros, em situações que julgarem necessárias, convocar o Secretário de Educação competente, ou servidor equivalente, para esclarecimentos sobre o fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo. Garantindo, também conforme o art. 25, inciso II, da Lei nº 11.494/2007, um prazo não superior a 30 dias para a autoridade competente comparecer à reunião do CACS.

No entanto, como destacado anteriormente, essa questão tende a ser exceção no funcionamento do CACS, pois, como relatado por Tadeu Silva (2016), a barreira a ser superada seria a interferência direta ou indireta do Poder Executivo Municipal nas indicações dos membros conselheiros e nas decisões do CACS Fundeb.

O autor nos diz que “Este fator, contribui para inibir e até coibir atitudes que possam intensificar positivamente os processos de discussão das políticas públicas relacionadas ao Fundo de Manutenção considerado” (SILVA, T., 2016, p. 117).

Uma observação importante que também não ficou distante dos nossos olhares foi como se deram as escolhas dos representantes da sociedade civil/não estatais. Andrade (2016) e Tadeu Silva (2016) destacam que esses processos trazem uma enorme importância sobre a questão da legitimidade para os CACS, pois, assim, o conselheiro não está inserido para representar a si mesmo, e sim a coletividade que o escolheu. Sobre esse ponto, Andrade (2016, p. 212) faz uma observação muito interessante, concluindo que

Não será somente a lei que garantirá a institucionalização da atividade de um conselho de controle social, mas um conjunto de dispositivos reguladores que garanta legitimidade na escolha dos partícipes e que, mandato após mandato, faça o CACS mais identificado com os segmentos que o compõe do que com determinado conselheiro em especial. Em suma, é preciso despersonalizar o participante, fortalecendo a sua representação.

Aquino (2019) aponta contradições enfrentadas pelos conselheiros no âmbito de sua atuação. O autor nos alerta que

A atuação dos conselheiros convive, então, com as contradições, seja na capacitação com um viés técnico-contábil, ocultando a sua faceta política, na infraestrutura que deve ser fornecida pela mesma organização que será fiscalizada pelo conselho, na composição, que se faz paritária no discurso e desequilibrada na prática, e ainda, no desejo de luta dos trabalhadores, diante

do modelo que favorece ora a dominação pelo poder municipal dentro do CACS-Fundeb e ora a organização dos conselheiros e da comunidade para exigir o cumprimento de seus direitos sociais. (AQUINO, 2019, p. 123).

Corroborando Gene Silva (2013), ao estudar sobre alguns CACS Fundeb a nível estadual, mas que refletem a realidade de muitas esferas municipais, entendemos que o bom funcionamento dos conselhos

[...] não depende apenas da representação e da participação social. É necessário que o poder público supere aspectos subjetivos, disfarçados de burocracia estatal, e atenda às necessidades da estruturação dos Conselhos, como também se disponha a cumprir a legislação e conduzir a política pública de forma transparente. (SILVA, G., 2013, p. 163).

Tal fato também é apontado por Santos, Pereira e Rodrigues (2018), quando são estudadas as relações entre a ausência de atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb com os indicadores de má gestão em uma amostra de municípios. Para os autores,

As constatações descritas nos relatórios de fiscalização dos auditores da CGU permitiram considerar que falta uma política local de apoio ao adequado funcionamento dos CACS FUNDEB em parte dos municípios da amostra. Os resultados trazem evidências de que atribuições legais — por exemplo, acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, conforme determina o art. 24 da Lei nº 11.494/2007 —, não estão sendo realizadas adequadamente pelos membros dos CACS-FUNDEB por cerca de 61% dos municípios da amostra. (SANTOS; PEREIRA; RODRIGUES, 2018, p. 473).

Nesse sentido, é importante formação continuada para os conselheiros que compõem os CACS, a nível federal, estadual e municipal, pois eles chegam para um importante espaço de fiscalização e deliberação. Um espaço de fundamental importância para implementação de políticas educacionais que visem à garantia do direito a uma educação com qualidade e socialmente referenciada.

Além de toda a legislação que teve sua vigência encerrada em 31 de dezembro de 2020, não poderíamos deixar de destacar a aprovação do “Novo Fundeb”, por meio da EC nº 108/2020 e sua respectiva regulamentação pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A nova legislação promoveu alterações na estrutura, composição e atuação dos atuais Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Essas mudanças estão descritas nos artigos 30 a 35 da lei supracitada.

Quando observamos a composição dos Conselhos, destacamos as alterações com a inserção de: representantes de organizações da sociedade civil nos três níveis de governo; representantes das escolas indígenas e quilombolas nos níveis estadual e municipal; representante das escolas do campo no nível municipal. Pelas regras para a participação de organizações da sociedade civil são impossibilitadas de participarem entidades que figurem como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso. Sobre esse ponto, também nos debruçaremos quando formos a campo fazer as observações e pesquisas.

O § 5º, do art. 34, da Lei nº 14.113/2020, lista as pessoas que são impedidas de participar dos respectivos conselhos:

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

I - 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;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem 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 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, 2020b).

Os mandatos dos membros dos conselhos do Fundeb serão de quatro anos, vedada a recondução, e terão início no primeiro dia do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo.

Essas alterações podem ou não garantir a efetividade do funcionamento dos respectivos conselhos. Dito isso, precisamos voltar os nossos olhares para a participação da sociedade civil nesses espaços, para que eles não se transformem em “anexos” do executivo. Afinal, somente com uma maior participação social é que teremos de fato um espaço que discuta e delibere acerca dos desafios encontrados e, dessa forma, possa-se propor saídas para esses desafios.

O que temos notado nesse percurso histórico é um desinteresse do Poder Executivo local no aprimoramento e fortalecimento dos conselhos de acompanhamento e

controle social do Fundeb. E, se depender desses atores, não teremos a mudança que tanto almejamos.

A partir da leitura das pesquisas, constatamos que precisamos trabalhar sempre mais no sentido de trazer a sociedade para mais perto das decisões governamentais. Os espaços democráticos precisam estar ocupados por aqueles que estão na ponta, que buscam no poder público a garantia da melhor prestação dos serviços que lhes são oferecidos.

Apesar da nossa “jovem” democracia, é necessário, também, que os Conselhos sejam os espaços em que essas mudanças ocorram. A partir deles, precisamos estar atentos para que não ocorram retrocessos. Assim, é importante a luta pela garantia do que já foi conquistado e possibilitar que mais canais de participação da sociedade sejam abertos.

3 CONSELHO DO FUNDEB E DEMOCRACIA: PERSPECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo, buscaremos perpassar a questão da gestão democrática, fazendo uma breve análise histórica da democracia. Nesse sentido, a palavra democracia é formada por dois vocábulos gregos, “demos” e “kratos”, que, juntos, indicam uma relação entre governantes e governados. Etimologicamente, “demos” significa povo, ou muitos; enquanto “kratos” quer dizer governo ou autoridade. Assim, teríamos a ideia de uma forma de governo exercida por muitos, em contraposição à monarquia, em que temos o governo de um sobre todos, e à oligarquia, que seria o governo de poucos sobre muitos. Na democracia grega, o cidadão era o indivíduo portador de direitos. Ele mesmo participava da formulação da legislação a que seria submetido.

Segundo Chauí (2018), todo esse processo se sustentava em princípios fundamentais para o seu desenvolvimento, dos quais se destacam a *isonomia*, na qual todos os cidadãos são considerados iguais perante a lei, e a *isegoria*, na qual era garantido a todos o direito de expressão nas assembleias ou discussões públicas.

Já a república, segundo a autora, foi inventada em Roma. A “res” “pública”, ou a coisa pública, era distribuída entre os patrícios, sendo eles os únicos possuidores de cidadania. Também eles ocupavam as cadeiras do senado, da magistratura e das forças militares. A república romana, segundo Chauí (2018), não era democrática, e sim oligárquica. A classe popular da sociedade participativa apenas para a escolha dos patrícios que a representariam e quando era convocada para opinar sobre decisões do senado, por meio dos plebiscitos.

Além disso, de acordo com Chauí (2018), durante os períodos dos grandes impérios, passando pela Idade Média, a democracia grega e república romana foram esquecidas. Nesse recorte histórico, evidencia-se a figura central de uma única pessoa no poder. Nas grandes monarquias medievais, a relação entre a política e poder religioso se estreitou. Assim, o poder central, exercido pelo governante ou monarca, era endossado pelos representantes do poder eclesial.

Passado todo esse período absolutista, a democracia passa a ser o centro dos debates na construção do Estado moderno. Essa construção se inicia no final do século XVII e se consolida no período após a Segunda Guerra. Entretanto, essa democracia serve como ponto de apoio para o surgimento do Estado liberal, que busca retirar toda a influência do estado sobre as relações da sociedade. Dessa forma, a democracia se pauta no modelo político de representatividade e na observância estrita da legalidade.

Ao observar o surgimento desse estado moderno liberal, Chauí (2018) destaca sua principal característica, quando comparada com a democracia grega. Segundo a autora, a democracia surgida na Grécia era caracterizada pela participação direta dos cidadãos, enquanto a democracia moderna liberal é caracterizada por meio da escolha de representantes.

A democracia é, assim, reduzida a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais. (CHAUÍ, 2018, p. 414).

Nesse sentido, afirma Chauí (2018, p. 414): “[...] há, na prática democrática e nas ideias democráticas, uma profundidade e uma verdade muito maiores e superiores ao que o liberalismo percebe e deixa perceber”.

Essa visão de Chauí (2018) é compartilhada por Beçak (2013, p. 9):

[...] o termo “democracia” é raramente usado durante e depois da “época revolucionária”. Quando o é, vem em um sentido negativo, inclusive de oposição à república. O exercício de um “governo representativo” passa a ser visto como o ideal numa “república”.

Bobbio (2017) também procura fazer a distinção entre liberalismo e democracia. Segundo o autor, o liberalismo é uma concepção de Estado, na qual os poderes desse Estado são limitados; enquanto a democracia é uma forma de governo que busca se contrapor às formas autocráticas. Assim, para Bobbio (2017, p. 39), “[...] um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras”. Quando analisa um governo democrático, diz que ele [...] “não dá vida necessariamente a um Estado liberal: ao contrário, o Estado liberal clássico

foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio”.

Além dessa distinção, Bobbio (2017, p. 58-59), ao analisar as concepções da democracia liberal, adverte que

[...] a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em melhores condições de avaliar quais seriam os interesses gerais do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular. (BOBBIO, 2017, p. 58-59).

Para além dessa distinção entre a democracia grega e a democracia moderna liberal, Chauí (2018) ressalta a importância do avanço de uma sociedade democrática. Para a autora, somente na democracia se evidencia o princípio republicano da separação entre o público e o privado. Nela também se distingue a relação entre poder e governo, sendo que o primeiro pertence a todos os cidadãos, e o segundo é uma delegação concedida por esses, através dos sufrágios, para que alguns possam governar a coisa pública.

A democracia é que nos permite ecoar as palavras de Paulo Freire (2019a, p. 56-57): “A consciência do mundo e a consciência de si como ser inacabado necessariamente inscrevem o ser consciente de sua inconclusão num permanente movimento de busca”. Por isso a democracia está em constante construção e reconstrução. Ela é incapaz de finalizar em si mesma.

Demo (1999) ressalta a importância da democracia contra toda forma de autoritarismo. Para o autor,

Por maiores defeitos que democracia possa apresentar, ainda é expediente mais confiável de controle de poder, de rodízio no poder, de equalização de seu acesso, de redução da corrupção, de coibição de demagogias e populismo, e assim por diante (DEMO, 1999, p. 39).

Na vivência democrática, consideramos que as divisões e conflitos são legítimos e todos têm o direito de se expressar. A ideia de situação e oposição não se restringe ao que está expresso através de regulamentações legais. Nela, os cidadãos são sujeitos de direitos que sempre buscam a criação de novos direitos. Esses direitos

não são restritos, mas são direitos de todos. Segundo Chauí (2018), esse é o ponto central da democracia, pois nele está assentada a forma social da existência coletiva.

Por isso, para a autora, uma sociedade é democrática quando,

[...] além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, 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. (CHAUÍ, 2018, p. 415).

A Constituição Federal de 1988, denominada cidadã, apesar de nascer em contexto de mudança do tipo de sociedade que vivíamos e sendo signatária de um espírito em que estavam assentados os direitos sociais, coincide com um período de declínio mundial do Estado de Bem-estar-social e de ascensão do liberalismo, que buscava reanimar o capitalismo como sistema de produção. Esse novo movimento foi descrito como neoliberalismo, que busca reformar o papel do Estado por meio de programas de desregulação, flexibilização e privatização, a fim de diminuir o tamanho e o poder do Estado. Para Freitas (2018 p. 26), no neoliberalismo, “O Estado é visto como algo que atrapalha a liberdade individual de competir ao olhar para o bem-estar do coletivo”.

Segundo Filgueiras (2006, p. 183),

Esse processo, que culminou com a afirmação do projeto político neoliberal e a construção de um novo modelo econômico, redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classes que constituíam a sociedade brasileira. A vitória desse projeto expressou, ao mesmo tempo em que estimulou, um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir, também, a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais.

Além disso, afirma Chauí (2018, p. 420) que a política neoliberal procura destruir a democracia como “[...] espaço da criação e conservação de direitos e como legitimidade das contradições sociopolíticas ou de luta de classes, reduzindo-a à proteção dos indivíduos contra os problemas urbanos e a delinquência.”.

Filgueiras (2000, p. 83-84), ao analisar a situação brasileira, conclui que, nos anos 1990, o liberalismo,

[...] que já havia adentrado na maior parte da América Latina, implanta-se no Brasil, com toda força, a partir do Governo Collor. O discurso liberal radical,

combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que poderíamos chamar da “Era Liberal” no Brasil. Até então, apesar da existência de algumas iniciativas nesse sentido, durante o Governo Sarney, e de uma já forte massificação e propaganda dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma forte resistência à mesma, calcada principalmente, na ascensão política, durante toda a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira, por isso mesmo, ela foi alvo privilegiado tanto do Governo Collor quanto do Governo Cardoso, que recolocou, mais tarde, o projeto liberal nos trilhos.

Assim, buscando entender todo esse processo brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, concordamos com as palavras de José Silva (1995, p. 145), segundo o qual, “[...] os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental”.

Apesar disso, buscando adentrar as questões relacionadas à aprovação da Constituição Federal de 1988, Miguel (2017, p. 92) afirma que

Não é possível dizer que a pressão dos movimentos populares não repercutiu na nova Constituição – repercutiu, é claro, e foi responsável por muitos dos avanços nela presentes. Sempre, porém, muito filtrada por pressões contrárias de grupos mais poderosos e pelo pragmatismo político dos representantes eleitos.

Mas, também, segundo o autor, dentre os avanços mais importantes contidos na nova Constituição, está a abertura de espaços para instâncias participativas dentro do Estado. E, assim, outras instâncias surgiam através das pressões advindas das diversas representações populares, para além do que estava disposto nas legislações, sendo essas instâncias canais de esperança de mudança política.

Avritzer (2008) apresenta o orçamento participativo como a efetivação da política participativa, ocorrido no município de Porto Alegre, entre os anos de 1990 e 2005. Para o autor, esse movimento foi sustentado e consolidado com “[...] a existência de uma forte tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos comunitários ainda nos anos cinquenta do século XX” (AVRITZER, 2008, p. 47). Além disso, o autor considera que o orçamento participativo, ao mesmo tempo em que permite o fortalecimento da política participativa, também se torna dependente da boa vontade de quem governa.

Ainda segundo o autor, esse movimento trazido pelo orçamento participativo não foi único. Ele veio acompanhado de outros movimentos de participação.

O orçamento participativo não é a única política participativa que despontou no Brasil democrático. Os conselhos de saúde, que têm uma origem diferente do OP, também surgiram no mesmo período e estão hoje presentes em mais de 5.000 municípios no Brasil. A origem dos conselhos de saúde está ligada a dois movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira: de um lado, o movimento sanitário que envolveu médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde e se tornou forte no final dos anos 70 nas universidades e alguns outros setores selecionados da área de saúde como a Fundação Oswaldo Cruz e, de outro lado, o chamado movimento popular da saúde, que teve a sua origem na zona leste da cidade de São Paulo e envolveu mães e outros usuários da saúde cujo objetivo principal era controlar a qualidade dos serviços de saúde na região leste da cidade. (AVRITZER, 2008, p. 52).

A participação efetiva de todos nos processos decisórios possibilita discussões e aprendizados que podem mudar a realidade na qual uma comunidade está inserida. Essa participação não deve ser meramente “formal”, mais do que isso, deve ser efetiva. Nesse sentido, buscaremos encontrar em Bordenave (1994) o conceito de participação com o qual concordamos. Para o autor, a “[...] participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (BORDENAVE, 1994, p. 25). Nesse sentido, o autor nos ensina que

[...] a participação fixa-se o ambicioso objetivo final da “autogestão”, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que não implica uma caminhada para a anarquia, mas, muito pelo contrário, implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população. (BORDENAVE, 1994, p. 20-21).

Assim, após mais de três décadas da promulgação de nossa Carta Constitucional, apesar do momento em que as instituições democráticas são ameaçadas por falas do chefe do Poder Executivo e dos desmontes que se verificam nos espaços de participação social, é possível dizer que há movimento de resistência dos sujeitos que os ocupam e de setores sociais que têm contribuído para sua constituição como característica da nossa institucionalidade democrática. Por esse motivo, devemos sempre propor mais espaços em que a sociedade civil seja protagonista.

O conceito de sociedade civil é bastante controverso e temos várias discussões sobre ele. Desse modo, neste trabalho utilizaremos o conceito de sociedade civil concebido por Gramsci. A sociedade civil, para Gramsci, não consegue ter sustentação fora do Estado e em posição oposta a ele.

Nas palavras de Nogueira (2003a, p. 223), Gramsci, ao tratar sobre a ideia de sociedade civil dentro de um “Estado ampliado”, afirma que

Ela se articula dialeticamente no Estado e com o Estado, seja esse entendido como expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada, como condensação política das lutas de classes ou como aparato de governo e intervenção. (NOGUEIRA, 2003, p. 223).

Assim, segundo o pensador italiano, é na sociedade civil que a disputa pela hegemonia vai se configurando. Quem comanda essa sociedade civil é a política. Nela, as lutas sociais e institucionais caminham lado a lado, na busca de uma estratégia de poder e hegemonia.

Nogueira (2003b, p. 191) conclui que

[...] a sociedade civil é considerada um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas.

Dessa forma, a sociedade não quer apenas fazer parte, ela quer tomar parte e poder decidir seus caminhos. Essa é a democracia anunciada pelos gregos, na qual o cidadão que possui direitos é concebido como inacabado e parte na busca de novos direitos. Nesse sentido, a democracia participativa, para Bordenave (1994, p. 35), “[...] promove a subida a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências cá embaixo”.

Quando entramos no campo educacional pós CF/1988, vemos que ele também passa a ser o principal alvo dessa ideologia neoliberal. Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), o ponto de partida para a introdução dessa lógica neoliberal na educação foi a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien, na Tailândia, que fora financiada pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e pelo Banco Mundial (BM).

Ao discorrer sobre a realização e os encaminhamentos dessa Conferência, Rabelo, Jimenez e Mendes (2015, p. 13-14) apontam que

A Conferência Mundial de Educação Para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1990, foi aprovada por representantes de mais de cem países e Organizações Não Governamentais (ONG's) que, na época, comprometeram-se a aumentar a oferta da educação básica para a população mundial num prazo de 10 anos (2000), fundamentados na ideia de que este nível de ensino seria satisfatório às necessidades básicas de aprendizagem. A própria promoção dessa Conferência representa um marco estratégico do anunciado novo papel que a educação passou a desempenhar, em âmbito mundial, na suposta sustentabilidade dos países envolvidos com a agenda neoliberal.

A Declaração de Jomtien foi subscrita por 155 governos que, de acordo com Frigotto e Ciavatta (2003, p. 98), buscavam assegurar e se comprometer com uma “educação básica de qualidade”, ofertada a crianças, jovens e adultos, com a participação de “[...] agências internacionais, organizações não-governamentais, associações profissionais e destacadas personalidades na área da educação em nível mundial”.

Entretanto para os autores, esse período entre a Constituição Federal de 1988 até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, foi um período de retrocesso para o campo educacional, pois, segundo eles:

A atual LDB resultou do desprezo do Executivo ao longo processo de elaboração da Lei (de 1988 a 1996) pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. O Conselho Nacional de Educação teve sua composição alterada para lhe retirar as prerrogativas de deliberação e submetê-lo às decisões do MEC. O Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira, à semelhança da LDB, foi preterido pelo expediente questionável de o Executivo não respeitar sua precedência na entrada no Congresso (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 122).

Nesse sentido, a educação básica deveria satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem. Dessa forma, seu enfoque principal seria universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer alianças.

Sander (2007a, p. 61), ao analisar esse processo, revela que o campo educacional “[...] tem sido uma verdadeira arena de lutas em que seus atores vêm tratando de impor suas opções políticas [...]”. Assim conclui o autor:

No Brasil, testemunhamos essa evidência a partir de meados da década de 1970 até meados da década de 1990, em que o campo educacional foi alvo de permanentes pressões conjunturais, provenientes dos processos de abertura democrática, das lutas sindicais, dos movimentos sociais e dos primeiros influxos neoliberais da mundialização da economia e de toda a atividade humana. (SANDER, 2007a, p. 61).

Assim, para os neoliberais, o Estado se torna um aparelho burocrático, que caminha na contramão do livre exercício das individualidades, representadas por pessoas e organizações não governamentais. Para a concepção neoliberal, se a educação não vai bem é porque o Estado a controla. Por isso a educação deveria atender aos interesses do mercado. Quando há deficiência na prestação dos serviços educacionais por parte do Estado, tenta-se justificar que a única solução para tais deficiências se daria pela privatização de tais serviços.

Para Sander (2007b), dessa forma, nasce a pedagogia corporativa, que se baseia nos princípios e métodos gerenciais, de forma a garantir elevados níveis de capital humano como vantagem competitiva. Segundo o autor,

Esses conceitos impõem decisões administrativas preocupadas em aumentar a produtividade e a eficiência econômica, incentivando a competitividade a qualquer custo e independentemente de seu significado substantivo para a população. Impõem também decisões administrativas preocupadas primordialmente com fins pragmáticos e resultados imediatos, independentemente de sua validade ética e relevância cultural. (SANDER, 2007b, p. 438).

Barroso (2005) afirma que, na década de 1980, surge um movimento de alteração dos modos de regulação do poder público nos sistemas educacionais, no sentido de promover a substituição do controle desses sistemas, cujas ações do poder público são substituídas por entidades privadas. Essa regulação se daria pela criação do que o autor chama de quase-mercados educacionais. Para estimular a criação desses mercados, o financiamento da educação é concebido pelo sistema de “vouchers”, em que as famílias recebem recursos públicos para a matrícula de seus filhos na escola que não é pública. Esse sistema, além de promover maior competição, maior disputa pelos recursos, faz com que a educação pública seja, de certa forma, privatizada.

Barroso (2005, p. 742), analisando essas questões da regulação, afirma que: “O objetivo central já não é adequar a educação e o emprego, mas articular o ‘mercado da educação’ com o ‘mercado de emprego’, nem que para isso seja necessário criar um ‘mercado dos excluídos’”. Assim, nesse contexto, as políticas estatais são confiadas à “mão invisível” do mercado, cujos objetivos são assentados nos critérios de eficácia, qualidade e excelência e, desse modo, definidos unicamente pelas regras da concorrência.

Por fim, o autor nos mostra que,

Neste sentido, a “defesa da escola pública” passa, por um lado, em desmontar o caráter pretensamente “neutro” da introdução de uma lógica de mercado na educação, denunciando a sua “ética” perversa e a sua intencionalidade política e, por outro, fazer da definição e regulação das políticas educativas um processo de construção coletiva do bem comum que à educação cabe oferecer, em condições de igualdade e justiça social, a todos os cidadãos. (BARROSO, 2005, p. 747).

Concordando com Barroso, Giron (2008, p. VIII), ao discorrer sobre as reformas neoliberais, diz que

Essas reformas consistem na retomada dos pressupostos liberais, impondo aos países em desenvolvimento, diretrizes políticas de ajuste estrutural conveniente aos interesses do capital estrangeiro, como: redução dos gastos públicos com os setores sociais; uniformização e a integração dos países às políticas econômicas globais; restrição da criação científica e tecnológica para os países pobres; e um investimento na educação, principalmente, com o objetivo de proporcionar à população a aquisição de competências, habilidades e valores mínimos, necessários ao mercado.

No caso brasileiro, segundo Melo (2004), a implementação de tais propostas teve início no governo Itamar Franco, a partir da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993. Entretanto, segundo Frigotto e Ciavatta (2003), foi no governo Fernando Henrique Cardoso que elas se concretizaram. Para os autores, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) buscava o alcance de novas competências e habilidades pelos indivíduos, estabelecendo, assim, uma proximidade entre educação e qualificação profissional e, dessa forma, “esquecendo” a importância da educação como processo constante de socialização.

Desse modo, na visão de Frigotto e Ciavatta (2003, p. 112-113), o projeto educacional do governo Fernando Henrique Cardoso foi pautado

[...] pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à “solidariedade” das comunidades onde se situam as escolas e os problemas. O que resultou em parâmetros privatistas para o funcionamento dos sistemas de ensino.

Segundo eles, essa retração do Estado e a conseqüente privatização dos serviços, não trouxe benefícios à população. Além disso, o governo federal buscou transferir suas responsabilidades com a educação básica para os entes subnacionais.

Um desses movimentos se deu através da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef),

sem a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Entretanto, ao final de sua vigência, ficou evidenciado um forte movimento de municipalização das escolas, além do enfoque no ensino fundamental, deixando de lado as demais etapas da educação básica.

Já quando adentramos os aspectos relativos ao controle social na Legislação de Regulamentação do Fundef (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996), vemos, em seu art. 4º, a previsão de constituição, em nível federal, estadual e municipal, de conselhos de “[...] acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo”. No mesmo sentido, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), através da Emenda Constitucional (EC) nº 53/96, e sua regulamentação, por meio da Lei nº 11.494/07, os conselhos foram mantidos e foi ampliado o número de seus componentes.

Entretanto, para Davies (2008), apesar dessas alterações, os conselhos nos âmbitos federal e estadual possuíam características mais estatais que sociais, e apesar de os conselhos no âmbito municipal formalmente terem um caráter mais social, verificou-se a

[...] a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades, supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes. (DAVIES, 2008, p. 59).

Nesse sentido, com o advento da EC nº 108/2020 e da Lei nº 14.113/2020, esperamos que os conselhos de acompanhamento e controle social possam ter a autonomia necessária para o seu funcionamento e, assim, ampliar os espaços democráticos de sua participação. Nesse sentido, Licínio Lima (2013), ao retratar a pedagogia freireana, diz que a educação pautada na democracia encontra na autonomia um elemento central e decisivo para sua concretização.

A democracia que, antes de ser forma política, é forma de vida, se caracteriza, sobretudo por forte dose de transitividade de consciência no comportamento do homem. Transitividade que não nasce e nem se desenvolve a não ser dentro de certas condições em que o homem seja lançado ao debate, ao exame de seus problemas e dos problemas comuns. Em que o homem participe (FREIRE, 2020a, p. 108-109).

Desse modo, na concepção de Paulo Freire, a democracia é um processo sempre em construção, por meio da coletividade e nunca isolado, por meio do diálogo, da autonomia e da participação. Nesse processo, todos os sujeitos são respeitados, têm direito de expor suas opiniões e poder de decidir. Logo, a democracia, antes de ser um processo político, é um estado de construção histórico-social, que busca a humanização das pessoas por meio da educação e da política.

Para Paulo Freire (2015), não há dissociação entre educação e política. Para o autor, só por meio de uma educação que busca desenvolver a consciência crítica e que estabelece relações democráticas e dialógicas, é que a transformação social pode ser promovida. Além disso, uma educação para a democracia recusa atos de intolerância, de negação das diversidades, de autoritarismo e outras formas que vão de encontro às liberdades individuais e coletivas.

Nesse sentido, Paulo Freire (2015, p. 23-24) anuncia que a democracia é realizada pelo próprio povo, que ela é inacabada e está em constante aprimoramento, pois o ser humano é “[...] um ser finito, limitado, inconcluso, mas consciente de sua inconclusão. Por isso, um ser ininterruptamente em busca, naturalmente em processo”.

Dito isso, devemos continuar nossa luta na defesa de uma democracia que seja de fato construída coletivamente, em que todos possam buscar espaços de participação, diálogo e ter autonomia nas tomadas de decisões. Nesse sentido, encontramos em Paulo Freire (2019b, p. 244-245) motivos para não desanimar, pois, para o autor,

Ensinar a democracia é possível. Para isso, contudo, é preciso testemunhá-la. Mais ainda, testemunhando-a lutar para que ela seja vivida, posta em prática ao nível da sociedade global [...]. O Ensino da democracia implica também o discurso sobre ela, não abstratamente feito, mas sobre ela ao ser ensaiada e experimentada.

Por isso a democracia é inacabada em si mesma, sendo um processo contínuo de aprendizado e de experiências. Ela pode ser sempre aperfeiçoada e jamais desacreditada. Ser democrático é muito mais que participar de processos de escolhas de representantes nos mais diversos espaços. É estar aberto ao diálogo, é lutar pela vez e voz dos esquecidos, sempre respeitando o ponto de vista daquele que pensa de forma diversa, mas também respeitando os limites impostos pelas legislações.

Nesse sentido, não se faz democracia sem participação, sem autonomia e muito menos sem diálogo.

O CACS Fundeb é um desses espaços que pode contribuir nesse processo de vivência democrática anunciado por Paulo Freire (2015, 2019a, 2019b, 2020a, 2020b). Ele propicia aos conselheiros dos diversos segmentos seu crescimento enquanto cidadãos que buscam uma sociedade mais igualitária. A participação de todos, com seus pensamentos, sejam eles convergentes ou divergentes, constitui-se como uma estratégia para a consolidação e construção de uma sociedade mais inclusiva.

Para Paulo Freire (2015, 2019a, 2019b, 2020a, 2020b), a promoção de uma cultura de participação, de desenvolvimento da cidadania e de uma gestão compartilhada é essencial nos processos decisórios e, nesse sentido, os CACS devem ser promotores dessa participação, tendo em vista que são eles que vão fiscalizar a aplicação dos recursos tão necessários para o desenvolvimento de uma educação emancipatória.

4 OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Neste capítulo, trazemos uma caracterização dos municípios pesquisados, apresentando dados que dialogam com a temática dos CACS Fundeb. Os dados foram coletados diretamente nas fontes, como o sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Censo Escolar divulgado pelo Inep, das transferências de recursos via Secretaria do Tesouro Nacional, dentre outros.

Além disso, procuramos descrever a trajetória de implementação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no âmbito dos municípios pesquisados. Esse percurso histórico se inicia com a aprovação de dois fundos transitórios: primeiro, com o Fundef, passando pelo Fundeb, que teve vigência até o final de 2020, finalizando com a aprovação do Fundeb “permanente” ou “Novo” Fundeb.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Para caracterização dos municípios, fizemos uma análise da evolução das receitas do Fundeb dos anos de 2019 a 2021, abarcando o período após aprovação da EC nº 108/2020. Observamos, também, o número de matrículas em cada rede, o cumprimento do mínimo constitucional estabelecido no *caput* do art. 212 de nossa Carta Maior e o investimento mínimo em profissionais da educação.

O município de Cariacica possui, de acordo com as projeções do IBGE, uma população estimada para o ano de 2021 de 386.495 habitantes. De acordo Borges e Villela (2021), na Revista Finanças dos Municípios Capixabas, da Editora Aequus Consultoria (2021), no ano de 2020, dentre os 78 municípios capixabas, Cariacica ocupava a 77^a posição, quando se observam as receitas totais do município em comparação com a sua população⁷, “ganhando” apenas do município de Rio Bananal.

O Sistema de Ensino municipal foi instituído no ano de 2006, com a aprovação da Lei nº 4.373, de 10 de janeiro de 2006. Com relação ao quantitativo de alunos atendidos

⁷ Para esses cálculos, a Revista Finanças dos Municípios Capixabas considera a projeção de receitas totais a ser arrecadada pelos municípios e dividindo-a pela estimativa da população, calculada pelo IBGE. Ela chama esse cálculo de receita total *per capita*.

pela Rede Municipal de Ensino, elaboramos a tabela a seguir, que mostra sua evolução entre os anos de 2019 e 2021, de acordo com os dados do Censo Escolar.

Tabela 1 - Evolução das Matrículas - Cariacica (2019 a 2021)

Cariacica/ES	Matrículas	Varição
2019	41.522	-
2020	44.922	+8%
2021	44.830	-0,2%

Fonte: Censo Escolar / INEP – Elaboração do Próprio Autor.

Quanto tratamos de recursos a serem direcionados à Educação, o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal é explícito ao enunciar que:

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 (BRASIL, 1988, grifo nosso).

As Constituições Estaduais, que são as maiores leis no âmbito dos estados, e as Leis Orgânicas Municipais, que ocupam esse espaço quando tratamos dos municípios, jamais podem entrar em contradição com o que está disposto na Carta Magna. Portanto, Estados, Distrito Federal e municípios nunca podem investir menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentre os municípios pesquisados, até 2021, apenas no município de Cariacica havia, até o início desse ano, a majoração do mínimo constitucional. A Lei Orgânica estabelecia que o município deveria aplicar, anualmente, no mínimo, 27% por cento da receita resultante de impostos em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Entretanto, em 14 de fevereiro de 2022, foi aprovada pela Câmara Municipal daquele município a Emenda à Lei Orgânica de nº 27, que fez o município retornar ao estágio de aplicar o mínimo para 25% estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Isso significa que, após 33 anos dessa “conquista”, o município de Cariacica terá menos recursos, em termos percentuais, para investir na educação.

Em relação a esse ponto, podemos verificar, a seguir, de acordo com dados coletados no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, o investimento mínimo em MDE efetuado pelo município de Cariacica.

Apesar de investimento abaixo do mínimo estabelecido pela Lei Orgânica do município, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, pelo Congresso Nacional, que impede a punição aos gestores dos entes federados pelo não cumprimento dos percentuais mínimos com gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, nos anos de 2020 e 2021, em virtude da pandemia de Covid-19. Entretanto, os entes que se utilizaram dessa prerrogativa são obrigados a fazer a complementação desses recursos até o exercício de 2023.

Tabela 2 - Investimento Mínimo em MDE - Cariacica (2019 a 2021)

Cariacica/ES	Percentual
2019	27,55%
2020	26,88%
2021	26,94%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

Em relação aos repasses de recursos do Fundeb, os dados são apresentados na tabela a seguir. Podemos perceber que, a partir do ano de 2021, com o advento da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, houve um considerável incremento nas receitas do Fundo. No primeiro ano da vigência do “Novo” Fundeb, já percebemos um crescimento na ordem de 42% dos recursos do Fundeb, em comparação com o ano anterior. Esse crescimento é observado nos quatro municípios, entretanto, Cariacica foi o único que, já em 2021, recebeu complementação da União.

Tabela 3 - Recursos do Fundeb - Cariacica (2019 a 2021)

Cariacica/ES	Valor Recebido (R\$)	Varição
2019	168.210.250,18	-
2020	175.415.683,80	+4%
2021	250.006.847,25	+42%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Elaboração do Próprio Autor.

Também podemos verificar, na tabela seguinte, se o município investiu os percentuais mínimos na remuneração dos profissionais da educação, de acordo com a legislação do Fundeb. A queda no percentual acontece basicamente por dois fatores: o aumento das receitas destinadas ao “Novo” Fundeb e a impossibilidade de reajustes salariais durante o período da pandemia da Covid-19.

Tabela 4 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação - Cariacica (2019 a 2021)

Cariacica/ES	Percentual
2019	83,88%
2020	83,11%
2021	74,44%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

Serra, outro município pesquisado, possui população estimada de 536.765 habitantes, para o ano de 2021, de acordo com os dados do IBGE. É o município mais populoso do estado do Espírito Santo. Quando observamos as finanças municipais, de acordo com a Revista Finanças dos Municípios Capixabas, da Editora Aequus Consultoria (2021), no ano de 2020, Serra ocupava a 65ª posição, quando se calculava o quociente entre as receitas totais do município e a sua população, dentre os municípios do Espírito Santo.

O município passou a ser Sistema de Ensino com a promulgação da Lei Municipal n.º 2.665, de 30 de dezembro de 2003. Também é o município com maior número de matrículas na Rede Municipal. Esses quantitativos são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 5 - Evolução das Matrículas - Serra (2019 a 2021)

Serra/ES	Matrículas	Varição
2019	62.791	-
2020	62.839	+0,07%
2021	62.831	-0,02%

Fonte: Censo Escolar / INEP – Elaboração do Próprio Autor.

A Lei Orgânica do município de Serra segue o percentual mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição. A redação da Lei Orgânica assim estabelece:

Art. 203 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do disposto no art. 212 da Constituição Federal. (SERRA, 1990).

Dessa forma, os percentuais aplicados em MDE, entre os anos de 2019 e 2021, no município de Serra, estão descritos na tabela 6. Assim como aconteceu em Cariacica no ano de 2021, o município de Serra não investiu o mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2020.

Tabela 6 - Investimento Mínimo em MDE - Serra (2019 a 2021)

Serra/ES	Percentual
2019	26,74%
2020	24,46%
2021	27,43%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

Quando tratamos dos repasses ocorridos pelo Fundeb no município de Serra, também verificamos um crescimento após a aprovação do “Novo” Fundeb.

Tabela 7 - Recursos do Fundeb - Serra (2019 a 2021)

Serra/ES	Valor Recebido (R\$)	Varição
2019	258.858.622,17	-
2020	269.291.364,49	+4%
2021	343.012.672,43	+27%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Elaboração do Próprio Autor.

Os percentuais mínimos na remuneração dos profissionais da educação, tendo em vista a valorização dos profissionais, estão apresentados abaixo. Com as mesmas condicionantes observadas em Cariacica, esses percentuais tiveram considerável redução, chegando a mais de 10%.

Tabela 8 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação - Serra (2019 a 2021)

Serra/ES	Percentual
2019	92,11%
2020	90,51%
2021	79,59%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

Já quando tratamos de Vila Velha, de acordo com o IBGE, a população estimada para o ano de 2021 é de 580.655 pessoas. É o segundo município mais populoso do Espírito Santo. Em relação à divisão entre a receita municipal e sua população, o município canela verde ocupa a 76ª posição, conforme dados colhidos na Revista Finanças dos Municípios Capixabas, da Editora Aequus Consultoria (2021). Nesse quesito, o município figura na frente apenas de Cariacica e Rio Bananal.

Com relação aos dados educacionais, o município se tornou sistema próprio de ensino no ano de 2003, por meio da Lei nº 4.100, de 22 de outubro de 2003. As matrículas

na Rede Municipal de Vila Velha, referentes ao período compreendido entre os anos de 2019 e 2021, são apresentadas na tabela a seguir. É, também, o segundo município em relação ao número de matrículas do estado.

Tabela 9 - Evolução das Matrículas – Vila Velha (2019 a 2021)

Vila Velha/ES	Matrículas	Variação
2019	49.284	-
2020	48.975	-0,06%
2021	49.247	+0,05%

Fonte: Censo Escolar / INEP – Elaboração do Próprio Autor.

Observamos que o município de Vila Velha destinava, de acordo com a aprovação inicial de sua Lei Orgânica, o mínimo de 25% da receita resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Após três anos de promulgação da Lei Orgânica, por meio da Emenda nº 07, de 23 de agosto de 1993, esse índice aumentou para 35%, acrescentando em 10% o mínimo estabelecido pela Carta Constitucional. Entretanto, essa alteração teve vigência até a aprovação da Emenda nº 13, de 03 de abril de 1998, que retornou o mínimo para 25%.

De acordo com os dados disponibilizados no sítio eletrônico do TCE ES, Vila Velha foi o único dos municípios observados que não cumpriu com o mínimo de 25% aplicados em MDE, nos anos de 2019, 2020 e 2021. Caso os municípios não invistam os mínimos constitucionais, sem considerar o momento de pandemia, os Tribunais de Contas podem dar parecer contrário ao que tange à aprovação das contas apresentadas pelos prefeitos.

Nesses casos, os gestores podem sofrer sanções pelo próprio Tribunal e até serem afastados de seus cargos, caso dois terços dos representantes da Câmara Municipal (art. 31, § 2º da Constituição Federal) assim julgarem. Por isso é sempre importante cumprir o disposto legal.

Tabela 10 - Investimento Mínimo em MDE - Vila Velha (2019 a 2021)

Vila Velha/ES	Percentual
2019	24,24%
2020	21,12%
2021	24,60%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

A aprovação do Fundeb permanente, no ano de 2020, fez com que as receitas apuradas do fundo também tivessem um crescimento de cerca de 26% em relação ao ano anterior.

Tabela 11 - Recursos do Fundeb – Vila Velha (2019 a 2021)

Vila Velha/ES	Valor Recebido (R\$)	Variação
2019	210.463.627,89	-
2020	218.358.580,67	+3,7%
2021	275.950.179,90	+26%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Elaboração do Próprio Autor.

Também podemos afirmar, com a análise dos dados, que Vila Velha foi o município que menos aplicou recursos, em termos percentuais, na remuneração dos profissionais da educação, conforme nos mostra a tabela 12. Mesmo com o reajuste concedido em 2022, o município não cumpre a lei do piso.

Tabela 12 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação – Vila Velha (2019 a 2021)

Vila Velha/ES	Percentual
2019	77,32%
2020	77,32%
2021	71,82%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

Por fim, o município de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, conta com uma população estimada pelo IBGE, para o ano de 2021, de 369.534 habitantes. É o quarto município mais populoso do estado. De acordo com a Revista Finanças dos Municípios Capixabas, Vitória ocupa a 5ª posição, quando se compara sua população com a receita total do município. Fica atrás dos municípios de Presidente Kennedy, Itapemirim, Anchieta e Marataízes, respectivamente.

O município de Vitória constituiu seu sistema próprio de ensino no ano de 1998, com a aprovação da Lei nº 4.747, de 27 de julho de 1998. Foi o primeiro, dos quatro municípios analisados nessa constituição. As matrículas na Rede Municipal de Vitória, no período de 2019 a 2021, são apresentadas na tabela 13. Dentre os quatro municípios observados, é o que apresenta o menor número de matrículas.

Tabela 13 - Evolução das Matrículas - Vitória (2019 a 2021)

Vila Velha/ES	Matrículas	Variação
2019	44.187	-
2020	43.190	-2,2%
2021	41.861	-3%

Fonte: Censo Escolar / INEP – Elaboração do Próprio Autor.

A redação vigente da Lei Orgânica Municipal de Vitória⁸, quando dispõe sobre o investimento mínimo em MDE, é um tanto quanto inusitada. Vejamos:

Artigo 213. O Município aplicará, anualmente 35% (trinta e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação em geral e em obras de infraestrutura urbana.

§ 1º Do montante dos recursos de que trata este artigo, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) serão aplicados, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme determina o artigo 212 da Constituição Federal.”

§ 2º Durante o exercício financeiro o Poder Executivo publicará, bimestralmente relatório demonstrativo da execução orçamentária dos recursos de que tratam o caput.

§ 3º Havendo disponibilidade de caixa, devidamente comprovada pelo relatório, que ultrapasse a obrigação constitucional os valores excedentes serão aplicados em outras despesas (educacionais e em obras de infraestrutura).

§ 4º A realização das despesas referidas no parágrafo anterior dependerá de prévia autorização legislativa, anualmente, devendo constar do projeto de lei do Poder Executivo, o demonstrativo anual da disponibilidade de caixa que ultrapasse a obrigação constitucional, justificativa, o projeto ou programa, a classificação da despesa e o valor correspondente. (VITÓRIA, 1990).

O legislador, em nosso entendimento, parece tentar “inovar”, ao relacionar o investimento em MDE, conforme disposto no art. 70 da LDB, com obras de infraestrutura urbana. Não fica claro, ao nosso ver, se essas obras de infraestrutura estariam relacionadas à educação, pois o inciso II do art. 70 da LDB é cristalino ao enunciar que:

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

⁸ Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica Municipal Nº 18, de 14 de agosto de 2001.

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Feitas essas considerações, o investimento em educação, no município de Vitória, entre 2019 e 2021 foi de:

Tabela 14 - Investimento Mínimo em MDE - Vitória (2019 a 2021)

Vitória/ES	Percentual
2019	27,21%
2020	24,63%
2021	26,41%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

Assim como nos três municípios anteriormente analisados, as receitas do Fundeb, em Vitória, tiveram um crescimento após a promulgação do “Novo” Fundeb. Apesar de ser o menor crescimento, em termos percentuais, dentre os municípios pesquisados, esse crescimento também superou a casa dos 20%. Tal fato pode estar relacionado à redução das matrículas.

Tabela 15 - Recursos do Fundeb - Vitória (2019 a 2021)

Vitória/ES	Valor Recebido (R\$)	Variação
2019	192.818.373,03	-
2020	196.707.688,24	+2%
2021	244.926.652,73	+24,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Elaboração do Próprio Autor.

Com esse “incremento” nas receitas dos impostos que compõem a cesta do Fundeb, podemos também verificar, assim como nos municípios anteriores, uma consequente queda nos percentuais aplicados na remuneração dos profissionais da educação, tendo em vista a vedação de reajustes aos servidores, do início da pandemia até o final do ano de 2021.

Podemos assim dizer, que numa matemática inversamente proporcional, quando há aumento de receitas e não há concessão de reajustes que acompanham esse aumento, o investimento mínimo em remuneração dos profissionais da educação, diminui. Tal fato também se observa em Vitória, conforme está demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 16 - Investimento Mínimo em Profissionais da Educação - Vitória (2019 a 2021)

Vitória/ES	Percentual
2019	99,77%
2020	100%
2021	88,44%

Fonte: TCE ES – Elaboração do Próprio Autor.

Feita essa caracterização dos municípios, mostrando alguns indicadores necessários para um ponto de partida, na sequência, iremos observar como foram implementados os CACS, nesses municípios, desde o início da vigência do Fundef.

4.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO CACS FUNDEF NOS MUNICÍPIOS

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O Fundef foi um fundo transitório que teve sua vigência iniciada em 1º de janeiro de 1997 e finalizada em 31 de dezembro de 2006.

A criação desse fundo de recursos para o ensino fundamental trouxe, também, nos artigos 4º e 5º da lei de sua regulamentação, a obrigatoriedade de instâncias para acompanhamento sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo no âmbito de suas atuações. Essas instâncias foram denominadas Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Dessa forma:

Art. 4º. O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME,
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental, e

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual,
- b) os Poderes Executivos Municipais;

- c) o Conselho Estadual de Educação;
 - d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental
 - e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
 - f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE,
 - g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC,
- III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b, e, e g.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;**
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;**
- c) os pais de alunos;**
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.**

§ 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

§ 3º Integração ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 5º. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, a conta do Fundo a que se refere o art. 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. (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

Davies (2004, p. 74), ao avaliar a legislação sobre a implementação dos Conselhos do Fundef, no âmbito federal, estadual e municipal, afirma que

É só no âmbito municipal que podemos dizer que os Conselhos, pelo menos formalmente, poderiam ter caráter mais social do que estatal, uma vez que contariam com no mínimo 4 membros, sendo apenas um da Secretaria Municipal de Educação. Os demais representariam os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental (1), os pais de alunos (1), e o terceiro, os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Se, no município, houver Conselho Municipal de Educação, este indicará um membro para o Conselho. Teríamos, assim, no âmbito municipal um conselho aparentemente mais de caráter social do que estatal.

A partir de uma busca documental nos sítios eletrônicos dos municípios pesquisados, observamos como foram implementados esses conselhos em cada um deles. Cabe assim, reiterar, que essa pesquisa documental é aquela em que os dados são coletados nos próprios documentos, sem que esses passem por qualquer observação. Para Gil (2002, p. 45), “[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. É nesse sentido que trazemos as informações apresentadas a seguir.

Tabela 17 - CACS Fundef nos Municípios

	Federal	Cariacica	Serra	Vila Velha	Vitória
Lei de Criação	Nº 9.424/96	Nº 3.539/98	Nº 1.981/97	Nº 3.431/98	Nº 4.745/98
Promulgação	24/12/1996	08/05/1998	23/06/1997	13/04/1998	27/07/1998
Componentes	04 (05)	05	05	05	08
Mandato (anos)	-	02	02	03	02

Fonte: Sítio Eletrônico dos Municípios / Elaboração do Pesquisador (2022).

No município de Cariacica/ES, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundef foi criado pela Lei nº 3.539, de 08 de maio de 1998, e verificamos que foi aprovado o quantitativo mínimo de participantes estabelecido pela legislação. Entretanto, o prazo para a sua criação, que seria de 180 dias a partir do início da vigência da lei, foi descumprido. O Conselho só foi criado quase um ano após o prazo estabelecido. Apesar disso, o município não deixou de receber os recursos. Cabe observar, também, que, para além do estabelecido na legislação nacional, o município prevê na lei municipal que o conselho elabore seu regimento interno.

No município de Serra/ES, verificamos que o respectivo Conselho foi criado pela Lei nº 1.981, de 23 de junho de 1997. Ao fazer a análise da referida lei, constatamos que o município também assumiu o mínimo de participantes determinado pela lei federal, não buscando, dessa forma, ampliar a participação, seja da sociedade civil, seja de representantes do poder executivo. O prazo para a criação do Conselho foi respeitado. Em comparação com o município de Cariacica, a referida lei não fez a indicação da criação do regimento interno para funcionamento do Conselho.

No município de Vila Velha/ES, o CACS do Fundef foi criado pela Lei nº 3.431, de 13 de abril de 1998. Quanto aos componentes, observamos também nesse município o quantitativo mínimo de participantes estabelecido pela lei federal. Destacamos, ainda, o não cumprimento do prazo estabelecido para a criação do Conselho. Ao contrário do observado nos municípios de Cariacica e Serra, em que o prazo de mandato dos membros do Conselho era de dois anos, em Vila Velha, a lei estabeleceu o prazo de três anos para esse mandato, sendo vedada a recondução. Para além disso, a lei aprovada em Vila Velha estabeleceu dotação orçamentária para as despesas relativas às atividades de funcionamento do Conselho. Esse fato não é encontrado de forma explícita nas legislações aprovadas em Cariacica e Serra. Assim como no município de Serra, a lei não fez a indicação da criação do regimento interno para funcionamento do Conselho.

Por fim, iremos observar essa trajetória no município de Vitória/ES, cujo Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foi criado pela Lei nº 4.745, de 27 de julho de 1998. Assim como nos casos de Cariacica e Vila Velha, o município não respeitou o prazo legal para criação do Conselho. Dos municípios pesquisados, foi o único que ampliou o quantitativo mínimo de membros estabelecidos pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Além dos cinco previstos, foram acrescentados como membros do Conselho: um representante da Secretaria Municipal de Economia e Finanças, um representante da comunidade empresarial e um representante da comunidade. Não ficou especificado o que é representante da comunidade empresarial, nem o que é representante da comunidade, ou quais as características para que essas entidades pudessem compor o respectivo conselho. Na representação de professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental, a palavra diretores foi suprimida.

Analisando essa situação acontecida no município de Vitória, concordamos com as palavras de Davies (2004, p. 74):

Considerando-se também a secular arbitrariedade e impunidade dos governantes brasileiros, nada impede que prefeitos, aproveitando a brecha deixada pelo artigo da Lei 9.424 que define a composição mínima dos conselhos, ampliem o número de membros com o objetivo de ter mais representantes seus nos conselhos do que da sociedade.

Vitória também procurou “inovar” em relação aos demais municípios, aprovando um mandato de dois anos com permissão para uma recondução por igual período. Além disso, foi autorizada a criação do papel de Coordenador e Subcoordenador do CACS Fundef, escolhidos pela Plenária do Conselho, em votação secreta, para um período de dois anos, permitindo a recondução por igual período.

Nessa análise inicial, pudemos constatar que, apesar de haver uma legislação nacional, orientando acerca dos prazos para a criação dos Conselhos, em apenas um dos municípios pesquisados, ele foi cumprido. Isso, segundo Davies (2004), surgiu por um problema de sincronicidade e de interpretação da lei. A lei do Fundef entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1997, mas também definiu a implementação automática do Fundef a partir de 1º de janeiro de 1998. Tal fato, segundo o autor, fez com que o envolvimento dos governos estaduais e municipais, quando tratavam de

assuntos relacionados ao Fundef, fossem postergados, inclusive quanto à criação dos respectivos conselhos.

Segundo Martins (2011), apesar de o Fundef ter introduzido a questão do controle social no acompanhamento, distribuição e execução dos recursos da educação, em uma sociedade desenvolvida com traços patrimonialistas e clientelistas, ele “[...] sucumbiu ante a frágil fiscalização por parte dos conselhos de acompanhamento e controle social. Estes eram frequentemente dominados pelas instâncias político-administrativas que deveriam ser por eles fiscalizados” (MARTINS, 2011, p. 282).

4.3 DO CACS FUNDEF AO CACS FUNDEB

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com previsão de início em 1º de janeiro de 2007 e término em 31 de dezembro de 2020. A regulamentação do Fundeb ocorreu pela edição da Medida Provisória (MP) nº 339, de 28 de dezembro de 2006 e posterior conversão na Lei nº 11.494, de 27 de junho de 2007.

A legislação ora aprovada dedicou dois artigos (art. 24 e 25) para tratar do funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Sendo assim, no âmbito municipal, o conselho era composto por:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

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

[...]

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 nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares (BRASIL, 2007, grifo nosso).

José Pinto (2007, p. 893), em suas primeiras palavras acerca da legislação aprovada, no que tange aos Conselhos do Fundeb, aponta que

Houve um fortalecimento da representação dos usuários da escola nestes conselhos, garantindo-se a participação de pelo menos dois pais e dois estudantes, além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal.

Além disso, o autor, ao analisar as vedações para composição dos conselhos, observa que

A legislação estabeleceu também uma série de impedimentos que atinge parentes de membros do Executivo, prestadores de serviços, pais que ocupem cargos ou funções de confiança, com o objetivo de dificultar (já que impedir é quase impossível) o controle do Executivo sobre esses conselhos (regra que se estende aos Conselhos Municipais de Educação, nos termos do § 2 do art. 37), como a experiência dos conselhos do FUNDEF mostrou ocorrer em profusão. Neste mesmo sentido vem a proibição de que o representante do governo gestor dos recursos do fundo, em cada esfera de governo, ocupe a presidência do órgão, a qual deve ser eleita pelos conselheiros. (PINTO, J., 2007, p. 893).

Segundo o autor, também é importante considerar que as atribuições dos conselhos foram ampliadas. Assim, além de supervisionar o Censo Escolar, acompanhar e fiscalizar os gastos com os recursos do Fundeb, também teriam de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação dos recursos e a prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Já como pontos negativos, José Pinto (2007) ressalta o impedimento para que os conselhos possuam estrutura administrativa própria, ficando dependentes da boa vontade dos que estavam à frente do poder executivo, sendo que esses últimos seriam fiscalizados pelos primeiros. Além disso, para o autor, outro ponto que poderia fragilizar a atuação do conselho residia no fato de o legislador não adotar um critério geral de paridade entre os diversos segmentos, como acontecia, por exemplo, nos

conselhos da saúde. Isso permitiria que o executivo pudesse inflar sua representação nos colegiados. Essas fragilidades também são observadas por Davies (2008).

Após essas observações iniciais, iremos analisar como ocorreram as implementações dos CACS Fundeb nos municípios a que destinamos realizar a pesquisa.

Tabela 18 - A implementação do CACS Fundeb

	Federal	Cariacica	Serra	Vila Velha	Vitória
Lei de Criação	Nº 11.494/07	Nº 4.471/07	Nº 3.297/08	Nº 4.554/07	Nº 7.124/07
Promulgação	20/06/2007	11/05/2007	27/11/2008	30/08/2007	14/11/2007
Componentes	09 (11)	11	11	10 (11)	08
Mandato (anos)	02	02	02	02	02

Fonte: Sítio Eletrônico dos Municípios / Elaboração do Pesquisador (2022).

No município de Cariacica, de acordo com a tabela 18, o CACS Fundeb foi implementado pela Lei nº 4.471, de 11 de maio de 2007, que criou o Conselho, e pela Lei nº 4.473, de 11 de maio de 2007, que reorganizou o funcionamento do Conselho Municipal de Educação, fazendo com que o CACS Fundeb tivesse sua atuação como câmara específica dentro dele, conforme preconizava o art. 37 da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Assim, os participantes do CACS Fundeb também participariam da composição do Conselho Municipal de Educação. A MP mencionada acima não estabeleceu prazo para a criação dos respectivos conselhos.

A Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, estabeleceu o tempo de mandato de dois anos para os conselheiros, permitida apenas uma recondução por igual período. Assim, em Cariacica, o quantitativo mínimo de onze membros titulares e igual número de suplentes, contando com a representação do Conselho Municipal de Educação e dos Conselhos Tutelares, não foi alterado. Na redação final da Lei nº 4.473, de 11 de maio de 2007, consta a revogação da Lei nº 3.589, de 20 de maio de 1998, que dispõe sobre nome de rua num bairro do município. Parece que isso passou despercebido pelo proponente da lei, bem como por quem aprovou. Assim, no nosso entendimento, a legislação a ser revogada seria a Lei nº 3.539, de 08 de maio de 1998, que criou o CACS Fundeb, apesar de constar também a revogação das disposições em contrário.

No município de Serra, o conselho do Fundeb foi criado pela Lei nº 3.297, de 27 de novembro de 2008. De imediato, observamos que o Conselho foi criado quase dois anos após o início da vigência do Fundeb. Quanto à sua composição, verificamos que

o quantitativo mínimo de participantes também foi mantido. Fazemos uma observação quanto ao § 3º do art. 2º, que diz que os conselheiros deverão guardar vínculo formal com os segmentos que representam, sendo essa condição pré-requisito. A lei não especifica o que seria esse vínculo formal, sendo essa uma condição que precisava ser mais bem esclarecida.

Quando observamos as atribuições dos conselheiros no escopo da lei, o município de Serra não deixa explícita a função de acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Apenas diz que, além de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, examinar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais e emitir pareceres sobre as prestações de contas do fundo, cabem aos conselheiros “[...] outras atribuições que legislação específica eventualmente estabeleça”. A legislação nacional deixou bem clara e de forma não eventual quais eram as atribuições dos conselhos. Essa questão poderia ter sido explicitada na legislação municipal.

Outro ponto que consideramos relevante ser apreciado na observação da legislação do município de Serra diz respeito à obrigatoriedade de aprovação, num prazo máximo de trinta dias para elaboração do regimento interno. Além disso, a legislação obriga, no seu art. 14, que haja um período de transição entre aqueles que estão em final de mandato e os que iniciarão um novo mandato, durante o qual deverão ser compartilhados os documentos produzidos e as informações de interesse do conselho. Além dos destacados acima, julgamos importante estar explícita na lei a autorização para que o poder executivo possa custear despesas para que os conselheiros possam participar de momentos formativos e outras atividades relacionadas ao ensino, quando eles se encontrarem fora de seu domicílio.

Por fim, no município de Serra, o CACS Fundeb também foi integrado ao Conselho Municipal de Educação, na forma de Câmara Específica. A lei deixa explícito que o Conselho do Fundeb não será subordinado ao Conselho Municipal de Educação. Ao nosso ver, esse ponto da legislação pode causar interpretações diversas. Citamos, como exemplo, o Conselho Municipal de Educação possuir um regimento interno e

ele não ser seguido pelo CACS Fundeb. Dessa forma, essa integração não aconteceria de fato. Também, consta no corpo da lei de criação do CACS Fundeb, no município de Serra, a revogação da Lei nº 1.981, de 23 de julho de 1997.

No município de Vila Velha, o CACS Fundeb foi criado com a promulgação da Lei nº 4.554, de 30 de agosto de 2007. A composição inicial foi de 10 membros, alguns deles em desconformidade com o que fora estabelecido pela Lei Federal nº 11.494/2007. Cabe ressaltar que a legislação municipal fora aprovada posteriormente à aprovação da legislação nacional supracitada, portanto, apesar de fazer menção à MP 339/2006, a legislação deveria ser corrigida com a redação final da legislação e não com o texto da MP. Tal fato, ao nosso ver, passou despercebido tanto por parte do proponente da legislação quanto pelos legisladores, que foram responsáveis pela aprovação do texto final.

Dessa forma, foi definido apenas um representante do Poder Executivo, quando a legislação orientava no mínimo dois, e foram excluídos os representantes dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas. Aos professores foram atribuídas duas vagas na composição do conselho. Essa última representação não consideramos em desacordo com a legislação, pois ela fala de no mínimo um representante dos professores. A inserção dos servidores técnico-administrativos das escolas e o quantitativo de representantes do poder executivo foram corrigidos pela Lei nº 4.651, de 09 de junho de 2008, e pela Lei nº 4.737, de 08 de dezembro de 2008, respectivamente. O quantitativo de representantes de professores foi alterado pela Lei nº 5.548, de 08 de julho de 2014, passando a contar com apenas um representante.

Na redação da legislação aprovada no município de Vila Velha, assim como a legislação do município de Serra, a questão do vínculo formal também está explícita. Também destacamos a ênfase para a elaboração do regimento interno. Quanto às atribuições dos conselheiros, fazemos as mesmas pontuações observadas no município de Serra, assim como a questão do período de transição. Importante ressaltar que, diferentemente dos municípios anteriores, em Vila Velha/ES, o CACS Fundeb não foi integrado ao Conselho Municipal de Educação, sob a forma de câmara específica. Por fim, a legislação não explicita a revogação da Lei nº 3.431, de 13 de abril de 1998, que criou o CACS Fundef. A nova legislação apenas revoga as disposições em contrário.

No município de Vitória, o CACS Fundeb foi instituído pela Lei nº 7.124, de 14 de novembro de 2007, e foi integrado ao Conselho Municipal de Educação sob a forma de câmara específica. Essa lei fez alterações em duas legislações anteriores, que versam sobre o Conselho Municipal de Educação de Vitória e sobre o Sistema Municipal de Educação.

A composição da câmara específica do Fundeb contou, inicialmente, com dez membros, sendo excluído o representante do Conselho Municipal de Educação. Os mandatos dos representantes da câmara do Fundeb, assim como aconteceu em Cariacica, eram concomitantes com os mandatos do Conselho Municipal de Educação, sendo eleitos para um mandato de dois anos e podendo haver recondução por igual período. As atribuições dos membros da câmara específica estão de acordo com a legislação nacional. Há revogação explícita da Lei nº 4.745, de 27 julho de 1998.

Ao analisar a legislação de Vitória, não verificamos desacordo com a legislação nacional, apenas no aspecto relativo ao número de representantes na Câmara do Fundeb. Entendemos que as alterações feitas pela Lei nº 7.124, de 14 de novembro de 2007, podem causar certo tipo de confusão, pois estão misturadas as atribuições da câmara específica do Fundeb com outras de conselheiros que eventualmente não irão fazer parte dela. Também as alterações tratam de três temas importantes que, de certa forma, mereciam uma análise de forma separada, apesar de serem conexos: Sistema Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Ao nosso ver, poderiam dar novo formato ao Sistema Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação com uma nova legislação específica e não alterando artigos de legislações anteriores, que em muitos casos podem ficar obsoletas.

Cabe ainda a observação acerca da aprovação da Lei nº 8.574, de 06 de dezembro de 2013, que integrou ao Conselho Municipal de Educação e à Câmara do Fundeb um representante do poder legislativo, sendo esse representante o presidente da Comissão de Educação naquela casa de leis. Essa representação foi posteriormente revogada pela Lei nº 8.818, de 04 de maio de 2015.

Davies (2008), no mesmo sentido que analisou os Conselhos do Fundef, considera que os Conselhos do Fundeb, apesar de terem tido o número de membros ampliados, não representaram mudanças significativas em relação aos anteriores. O autor considera que a atuação dos conselheiros é bastante limitada. Para ele, esses conselhos podem debater, investigar, discutir, mas acabam não adotando medidas mais concretas para que haja punição aos infratores. Nesse sentido, para o autor, esses espaços “[...] acabam sendo apenas uma casa de debates e, na melhor das hipóteses, denúncias, nada mais do que isso” (DAVIES, 2008, p. 57).

Ainda segundo o autor, apesar de os conselhos no âmbito municipal aparentarem um caráter mais social e menos estatal, eles são fortemente influenciados pelo executivo, dando “[...] uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes” (DAVIES, 2008, p. 59). Nesse sentido, conclui o autor que, apesar de a legislação definir os critérios de atuação dos conselheiros, a probabilidade de que tenham conseguido atingir seus objetivos é bem pequena.

Alguns fatores, segundo Davies (2008, p. 60-61), colaboraram para isso. O primeiro deles é que

Os representantes não-estatais nada percebem por esse trabalho, ao passo que os do poder público em geral fazem o acompanhamento durante o horário normal de trabalho. Na prática, isso significa que alguns representantes não-estatais trabalham de graça, enquanto os do poder dito público, mesmo não recebendo remuneração específica para a participação no conselho, participam dele como funcionários do poder estatal, durante o seu horário normal de trabalho. Assim, a sua participação no conselho não constitui um trabalho gratuito.

Outro fator, descrito pelo autor, é capacitação técnica para que esses conselheiros possam analisar uma documentação relativa à contabilidade dos fundos, sobretudo quando se trata da aplicação dos recursos. Nesse sentido, os representantes da sociedade civil tendem a se submeter às apreciações de técnicos do poder executivo. Desse modo, podemos dizer que, em muitos casos, os conselhos do Fundeb foram ineficazes na tarefa do controle social sobre as ações do executivo. Muitas vezes, as reuniões periódicas, previstas nas legislações, não ocorreram e, talvez por isso, o funcionamento efetivo dos conselhos tenha sido bastante insuficiente.

Nas observações que fizemos, nos quatro municípios pesquisados, pudemos observar que são sempre as mesmas pessoas que fazem proposições, que buscam

ampliar os diálogos, que tentam encontrar as melhores saídas. Infelizmente, parece que muitos estão nesses espaços apenas como ouvintes, talvez por falta de conhecimento ou vergonha, não sabem nem o que falar ou questionar. Para superar esse problema, é necessária uma mudança de rota. Caso contrário, continuaremos com os mesmos problemas e a sociedade cada vez mais distante.

4.4 O CACS NO “NOVO” FUNDEB

A aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 20 de agosto de 2020, criou o “Novo” Fundeb, ou também chamado de Fundeb permanente. Esse Fundeb permanente resulta da já histórica luta por exigir uma maior participação contributiva da União na Educação Básica. Ela substituiu a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que teve sua vigência finalizada em 31 de dezembro de 2020.

Para regulamentação do “Novo Fundeb”, foi aprovada a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Essa legislação também fez alterações na legislação anterior. No que diz respeito aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), foram dedicados exclusivamente os artigos nº 33, 34 e 35. Dentre as principais alterações em relação aos conselhos anteriores, está o aumento do número de representantes, com destaque para os estados e municípios. Em comparação com os conselhos anteriores, no âmbito municipal, houve a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, além de representantes de escolas indígenas, quilombolas e do campo que porventura pertençam à rede municipal de ensino.

Sobre as representações das organizações da sociedade civil, a legislação estabeleceu alguns critérios para que elas possam estar aptas a participar dos conselhos, sendo que:

§ 3º As organizações da sociedade civil a que se refere este artigo:

I - são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014;

II - desenvolvem atividades direcionadas à localidade do respectivo conselho;

III - devem atestar o seu funcionamento há pelo menos 1 (um) ano contado da data de publicação do edital;

IV - desenvolvem atividades relacionadas à educação ou ao controle social dos gastos públicos;

V - não figuram como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso (BRASIL, 2020b).

Nesse sentido, para escolher quais organizações da sociedade civil devem compor o CACS Fundeb, a orientação é que deve haver um processo de seleção com ampla publicidade, para que as organizações interessadas em participar e que se enquadrem nas disposições legais tenham as mesmas possibilidades. Entretanto, entendemos que esse processo de seleção das organizações pode ser influenciado pelo executivo, por isso ele deve dispor de regras bem definidas. Caso contrário, as organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel mais estatal que social.

A legislação também estabeleceu um mandato de quatro anos para os conselheiros indicados. Os mandatos dos conselheiros devem coincidir com o início do terceiro ano de mandato do chefe do poder executivo. Assim, quando os nossos olhares se voltam para o âmbito municipal, o primeiro mandato dos atuais conselheiros se encerra em 31 de dezembro de 2022. Poderíamos dizer que, a nível municipal, esse primeiro ciclo seria um mandato “tampão” ou transitório. Logo, em 01 de janeiro de 2023, inicia-se um novo mandato de quatro anos, sendo vedada a recondução.

A legislação anterior não apontava uma periodicidade para as reuniões do colegiado. Com a nova legislação, a obrigatoriedade passa a ser, no mínimo, trimestral, ou por convocação do presidente do conselho. Isso contribui para o fato de que, em alguns lugares, as reuniões possam acontecer com certa frequência. Se isso vai acontecer ou não na prática dependerá muito da atuação dos seus membros, principalmente dos representantes da sociedade civil.

Outro fator que contribui para que essas reuniões aconteçam reside na necessidade de análise das informações contidas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). 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. Nela os gestores prestam contas ao FNDE acerca da utilização dos recursos em educação. Assim, os CACS precisam analisar e emitir parecer acerca das informações contidas no Siope, pois, caso esse sistema não seja devidamente alimentado pelo poder executivo e analisado pelos respectivos conselhos, os entes federados podem sofrer algumas sanções, como, por exemplo, suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito.

Assim também, segundo o art. 42, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, os novos conselhos dos Fundos teriam que ser instituídos em até 90 (noventa) dias, contado do início da vigência dos Fundos, em janeiro de 2021. Logo, a criação dos conselhos deveria ocorrer até o dia 31 de março de 2021.

Dito isso, iremos analisar como ocorreu a implementação dos novos CACS, nos municípios pesquisados, de acordo com a nova legislação.

Tabela 19 - Os CACS no "Novo" Fundeb

	Federal	Cariacica	Serra	Vila Velha	Vitória
Lei de Criação	Nº 14.113/20	Nº 6.139/21	Nº 5.290/21	Nº 6.434/21	Nº 9.751/21
Promulgação	25/12/2020	24/03/2021	29/03/2021	24/03/2021	26/03/2021
Componentes	09 (16)	14	13	13	13
Mandato (anos)	04	04	04	04	04

Fonte: Sítio Eletrônico dos Municípios / Elaboração do Pesquisador (2022).

Os dados apresentados na tabela 18 nos mostram que, em Cariacica, o CACS do “Novo” Fundeb foi criado pela Lei nº 6.139, de 24 de março de 2021. Essa legislação sofreu apenas uma alteração posterior, com a aprovação da Lei nº 6.185, de 08 de julho de 2021. Essa alteração tratou apenas de dar um nome ao conselho, assim o CACS em Cariacica passou a ser chamado de Conselho Municipal do Novo Fundeb de Cariacica (Comfuc).

Ao observar a estrutura da legislação aprovada no município, não vemos qualquer novidade no que diz respeito aos parâmetros estabelecidos pela legislação nacional. O prazo de 90 dias para a criação do conselho foi respeitado. Não observamos uma revogação explícita da legislação anterior. Batemos nessa tecla de revogação, pois, quando visitamos os sítios eletrônicos e verificamos que não há revogação expressa da legislação anterior, ela aparece como vigente.

Outro ponto a ser analisado é a Portaria nº 212, de 29 de março de 2021, que nomeou os representantes do Conselho Municipal do Novo Fundeb de Cariacica. Verificamos o curto lapso temporal entre a aprovação da legislação e a nomeação dos conselheiros. Essas observações não poderiam passar despercebidas, pois como poderiam os representantes da sociedade civil organizar assembleias para escolha de seus representantes? Como poderia ocorrer o processo de escolha das organizações da sociedade civil de forma que garantisse a transparência do

processo? Também não ficaram expressas nessa análise documental quais as organizações da sociedade civil que foram contempladas com as vagas no conselho, pois na portaria há apenas os nomes dos representantes, sendo ocultado o nome das entidades que eles representam. A falta de transparência nos processos decisórios é um fato que precisa ser sempre combatido e corrigido, pois não pode a administração pública ainda querer driblar os avanços conquistados pela sociedade brasileira, no que diz respeito à transparência das informações.

Além desses questionamentos, observamos que, na mesma portaria de nomeação dos conselheiros, consta a nomeação do presidente e da vice-presidente do conselho. Diante disso, surge outra indagação: Ocorreram eleições anteriores à nomeação dos conselheiros? Pois é com esse olhar que nos deparamos com essa situação “inédita”.

A posição de vice-presidente é ocupada por uma representante do Conselho Municipal de Educação de Cariacica, mas, no Conselho Municipal de Educação, essa mesma pessoa é representante do poder executivo. De acordo com a legislação aprovada, o(a) presidente do conselho será eleito(a) por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o(a) representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito do Município. E em caso de ausência do presidente, que representa o Conselho Tutelar, teríamos, na prática, uma representação do executivo na condução dos trabalhos, contrariando a legislação.

Finalizando, outra importante observação se faz quando, de acordo com o censo escolar, o município possui alunos matriculados na zona rural, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais do ensino fundamental. Dessa forma, foi garantido, tanto no escopo da lei quanto na portaria de nomeação, um assento no conselho para os representantes de escolas do campo. Essa possibilidade não ocorreu nas legislações anteriores.

Passamos, agora, a analisar a implementação do CACS no município de Serra. Ele foi reestruturado pela Lei nº 5.290, de 29 de março de 2021. O quantitativo de representantes segue conforme o disposto na legislação nacional, assim como suas atribuições. A legislação não abriu a hipótese de assento para os representantes de

escolas do campo⁹, indígena e quilombolas, mesmo que atualmente não existam escolas com essas características.

As reuniões devem ser realizadas de forma ordinária, a cada mês, com quórum mínimo de 50% mais um de seus representantes. Além disso, o regimento interno do CACS Fundeb deverá ser aprovado no prazo máximo de até 90 (noventa) dias após a posse dos conselheiros. Por fim, há revogação explícita da legislação anterior.

Quanto ao Decreto nº 1.311, de 19 de maio de 2021, ele traz as nomeações dos representantes das entidades que compõem o conselho. Essas entidades são nominadas, com exceção para os representantes das organizações da sociedade civil. Há de se ressaltar a Portaria nº 10, de 20 de abril de 2021, que orientou e organizou todo o processo de eleição de representantes de cada segmento do conselho. Também chamamos a atenção para o Decreto nº 1.343, de 27 de maio de 2021, que traz a nomeação da presidência e da vice-presidência do conselho. Assim, verificamos que, no município de Serra, desde a reestruturação do conselho até a nomeação da presidência e vice-presidência, foram previstos prazos para que as representações pudessem escolher seus representantes. Além disso, foi criada uma comissão para organização de todo o processo. Tal fato só conseguimos verificar nesse município.

Depois desse levantamento observado no município de Serra, passamos a observar como o conselho foi estruturado no município de Vila Velha. Nesse município, o CACS foi criado por meio da Lei nº 6.434, de 23 de março de 2021.

Assim como ocorreu em Cariacica, o período entre a criação do conselho e a indicação dos representantes foi muito curto. Entre a criação do Conselho e a nomeação de seus membros foram decorridos exatamente 7 dias. Encontramos o Edital SEMED Nº 002/2021, publicado no Diário Oficial do Município, em 19 de março 2021, para que as organizações civis interessadas e que se enquadrassem no disposto legal pudessem participar como membros no CACS Fundeb de Vila Velha. A responsabilidade dessa escolha pelo poder executivo foi conferida ao Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV), conforme descrito no art. 3 do referido edital.

⁹ O município possui uma escola, a EMEF Belvedere como núcleo da Zona Rural, ela não está caracterizada como escola do campo.

A representação de alunos fica destacada num artigo à parte dos outros representantes do conselho. Apesar do destaque à parte, num município com uma alta densidade populacional e com considerável quantitativo de alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA) – 3.237 matrículas em 2020 –, esse destaque, ao nosso ver, não se faz necessário, pois pode passar uma ideia de exclusão. Embora não altere o quantitativo de membros do Conselho, a representação deve estar junto com os demais, para reforçar essa importante participação. Assim:

Art. 5º Se a rede municipal de ensino tiver alunos matriculados no ensino fundamental regular, com idade superior a 16 (dezesesseis) anos ou emancipado, deve ter na composição do Conselho 2 (dois) representantes destes alunos.

Parágrafo único. Não havendo alunos as condições estabelecidas no caput deste artigo, o Município poderá, a seu critério, permitir a presença de aluno com idade inferior, para acompanhar as sessões, apenas com direito a voz (VILA VELHA, 2021a).

A legislação aprovada em Vila Velha não revoga as disposições anteriores, nem aquelas que apontam no sentido contrário. Além disso, a legislação anterior em nenhum momento é citada. Isso pode causar interpretações diferentes, pois, como explicado anteriormente, as legislações passadas permanecem em vigor. Também destacamos que, de acordo com a legislação aprovada, as reuniões ordinárias devem ocorrer a cada mês. Assim, Cariacica é o único município, até agora, com a obrigatoriedade das reuniões no período trimestral.

Na nomeação dos membros do Conselho, através do Decreto nº 129, de 30 de março de 2021, também observamos que não aparecem quais as organizações da sociedade civil que compõem o conselho, apenas os nomes dos seus representantes. Além disso, após essa publicação, não há qualquer outro instrumento legal publicizado que aponte a escolha da presidência e da vice-presidência.

Além disso, apesar de no Censo Escolar o município possuir alunos matriculados em escolas localizadas na zona rural, o Decreto acima citado não contemplou os representantes de escolas do campo, apesar de constar essa previsão na legislação aprovada. Desse modo, deve-se buscar essa correção, pois esse é um espaço resultante de mobilização da sociedade civil organizada.

Por fim, analisamos como esse processo aconteceu no município de Vitória. O “novo” CACS Fundeb no município de Vitória foi criado pela Lei nº 9.751, de 26 de março de

2021. O número de membros está de acordo com o estabelecido na legislação nacional. Observa-se que a representação de pais é designada pela Associação de Pais de Alunos do Estado do Espírito Santo (Assopaes)¹⁰ e que a representação das organizações da sociedade civil é dada pelo Conselho Popular de Vitória. Essas indicações parecem restringir o acesso de outras representações de pais e de outras organizações da sociedade civil. Hoje são elas que estarão à frente, mas amanhã poderão ser outras entidades, o que levaria à inevitável alteração legislativa.

Desse modo, entendemos que os nomes das entidades deveriam constar no Decreto ou Portaria de nomeação, não no corpo da lei. Além disso, como dito anteriormente, o processo de escolha das organizações da sociedade civil deveria ser transparente, conforme estabelecido em nossa Carta Magna, ao enunciar o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, como garantia de lisura dos processos. Isso está explícito na legislação aprovada, conforme estabelecido no art. 3º da própria lei. Assim:

Art. 3º. Os membros do Conselho serão indicados mediante os seguintes critérios:

[...]

§ 2º. Os membros do conselho serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, da seguinte forma:

[...]

IV - nos casos de organizações da sociedade civil, em processo eletivo dotado de **ampla publicidade**, vedada a participação de entidades que figurem como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso (VITÓRIA, 2021a, grifo nosso).

Assim como observado nos municípios de Serra e Vila Velha, as reuniões devem ocorrer, ordinariamente, a cada mês. Além disso, o regimento interno do CACS Fundeb deverá ser aprovado, atualizado ou readequado com prazo final de 30 de abril de 2021. Esse regimento interno foi publicado no Diário Oficial do Município em 23 de junho de 2021.

Outro ponto que convém observar é que, apesar de a Presidência ser escolhida pelos seus pares, na primeira reunião do conselho, a vice-presidência é escolha direta da

¹⁰ A Associação de Pais de Alunos do Estado do Espírito Santo é uma entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por finalidade congregar e defender quaisquer interesses de todos os pais de alunos em relação à vida escolar de seus filhos, matriculados em escolas públicas, filantrópicas e particulares instaladas dentro dos limites territoriais do Estado do Espírito Santo.

presidência, assim como do secretário, dentre os demais conselheiros. Só não ocorrerá a escolha do secretário se a Secretaria Municipal de Educação não disponibilizar um servidor para tal função. No nosso entendimento, visando a uma escolha democrática, os conselheiros deveriam ter o direito de também escolher quem ocupa a vice-presidência.

Os membros do CACS Fundeb no município de Vitória foram nomeados, inicialmente, pelo Decreto nº 19.194, de 06 de abril de 2021, que foi tornado sem efeito pela edição do Decreto nº 19.238, de 16 de abril de 2021. Para além disso, apesar de constar na publicação do regimento interno do conselho, não verificamos Decreto ou Portaria de nomeação para aqueles que ocupam a presidência e a vice-presidência.

Por fim, ao analisar todo esse percurso dos conselhos nos municípios pesquisados, verificamos o que Davies (2004, 2008) já vem apontando: que os conselhos sofrem grande pressão daqueles que ocupam a liderança no poder executivo. Apesar do aumento no quantitativo de representações, as mudanças que tanto almejamos para que os conselhos atuem de verdade residem no fato de o conselho ser cada vez mais “social” e menos “estatal”, ou seja, em que os representantes da sociedade civil (considerando o conceito trazido por Nogueira (2003) e que estabelecemos neste trabalho) pudessem ser maioria na condução do processo. Seria garantido, assim, que o controle social não seja exercido e guiado pelos representantes do poder executivo.

5 CACS FUNDEB COMO ESPAÇO DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Neste capítulo, discutimos os dados produzidos a partir de dois movimentos: o primeiro se dá por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas com conselheiros dos municípios pesquisados; já o segundo, pela análise dos documentos produzidos pelos respectivos conselhos no ano de 2021, coincidindo com o início do mandato dos atuais membros. Isso se justifica pelo fato de as pessoas entrevistadas estarem inseridas dentro desse mesmo período analisado e, caso seja necessário, podemos confrontar os dois movimentos. Além disso, trabalhos recentes, como o de Flávia Silva (2021), trazem análise do período anterior ao proposto, inclusive em um dos municípios pesquisados.

A apresentação e a análise das informações obtidas por meio das entrevistas semiestruturadas passarão por três eixos: 1) Caracterização dos conselheiros, seus conhecimentos e sua participação; 2) Organização e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos municípios pesquisados; 3) O CACS Fundeb como espaço de desenvolvimento da Gestão Democrática.

Entendemos que o eixo “Caracterização dos conselheiros, seus conhecimentos e sua participação” é essencial para a nossa análise, pois contempla questões teóricas fundamentais para atuação enquanto conselheiros. Essa caracterização nos permite observar sob quais sujeitos o trabalho do conselho tem se desenvolvido.

O eixo “Organização e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos municípios pesquisados” nos permite observar, principalmente, a dinâmica do funcionamento dos respectivos conselhos, como as discussões são pautadas, se os conselheiros receberam alguma formação para o desenvolvimento do seu trabalho.

Já o eixo “O CACS Fundeb como espaço de desenvolvimento da Gestão Democrática” nos permite verificar se esses espaços têm se constituído e/ou oportunizado o aperfeiçoamento do trabalho democrático. Também nos permite fazer observações acerca das possíveis contribuições e/ou retornos do trabalho do Conselho para a sociedade.

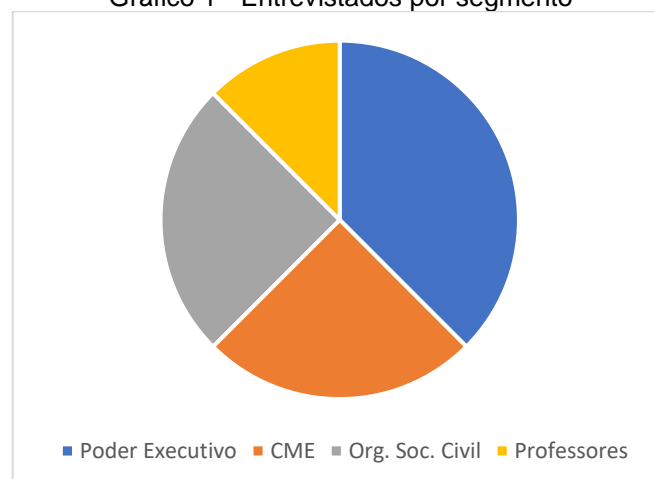
Para a produção dessa análise, confrontamos os dados coletados nas entrevistas com aqueles que constavam nos documentos que foram produzidos pelos conselhos, assim como as normas e leis, buscando sempre embasamento teórico para dar sustentação ao nosso trabalho. Cabe ressaltar, também, que a presente pesquisa observou os princípios éticos para a produção de seu conteúdo.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS, SEUS CONHECIMENTOS E SUA PARTICIPAÇÃO

Nesse eixo, buscamos caracterizar quem são os conselheiros que compõem o CACS Fundeb nos municípios pesquisados. Nele, podemos verificar qual o conhecimento que esses conselheiros possuem, para o desempenho de suas funções, bem como analisar a participação desses nas reuniões ocorridas. Assim, esse eixo relaciona-se com o nosso primeiro objetivo específico, que tem o intuito de obter informações e conhecer os responsáveis pela fiscalização da execução dos recursos financeiros do Fundeb, sua formação, atuação, ligação com a educação, dentre outros. Consideramos, portanto, que, ao nos dedicarmos a esse eixo temático, temos condições de observar quem são os sujeitos que lidam na ponta com o controle social dos recursos educacionais nos municípios pesquisados.

Dentro desse eixo, foram colocadas quatro perguntas para os entrevistados. A primeira delas nos indicava qual segmento cada entrevistado estava representando no seu respectivo conselho. Os dados estão compilados no gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Entrevistados por segmento



Fonte: Elaboração do Pesquisador (2022).

Dos oito entrevistados, sendo dois em cada município, três eram representantes do poder executivo, dois representantes das organizações da sociedade civil, dois representantes dos respectivos Conselhos Municipais de Educação e um representante dos professores. Desses dois representantes dos Conselhos Municipais de Educação, um deles representa os professores e o outro é representante de pais de alunos. Não há qualquer vedação acerca de quais segmentos dos Conselhos Municipais de Educação deveriam ocupar esses espaços.

Num segundo momento, foi perguntando como ocorreu o processo de indicação deles para comporem o respectivo conselho. Esse momento é importante, pois nos permite verificar se tudo ocorreu conforme estabelecido na legislação que regula a questão.

Ao falar sobre o processo de indicação ao CACS, foi possível perceber diversidade, mas prevalência de processos pouco participativos. A primeira constatação é de que o segmento representante dos professores, em um determinado município, não conversou com sua base sobre seus indicados.

Chegou um ofício da Secretaria Municipal de Educação, solicitando ao sindicato a indicação de pessoas para compor o conselho do CACS Fundeb, esse novo CACS Fundeb enquanto conselho, pois antes era Câmara específica dentro do Conselho Municipal de Educação. Internamente nós fizemos uma sondagem, sobre quem tinha interesse em ser indicado. Eu coloquei meu nome à disposição. Fui indicada como titular e outro colega como suplente. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 19/01/2022).

Por outro lado, também fazendo o contraponto, em outros segmentos, verificamos que os membros foram escolhidos em assembleias com essa finalidade, por seus respectivos pares. Um exemplo desse processo aconteceu com os representantes das organizações da sociedade civil em dois municípios pesquisados.

[...] procuramos a sociedade civil organizada, [...] a fim de conversar com eles sobre essa possibilidade de representar a sociedade civil organizada. Nosso nome foi aceito, fomos levados a uma assembleia [...], fizemos uma preleção sobre o que é o CACS Fundeb e por que que nós gostaríamos de representar a sociedade civil organizada nos conselhos. Nosso nome foi aceito por unanimidade. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM BETA, 06/12/2021).

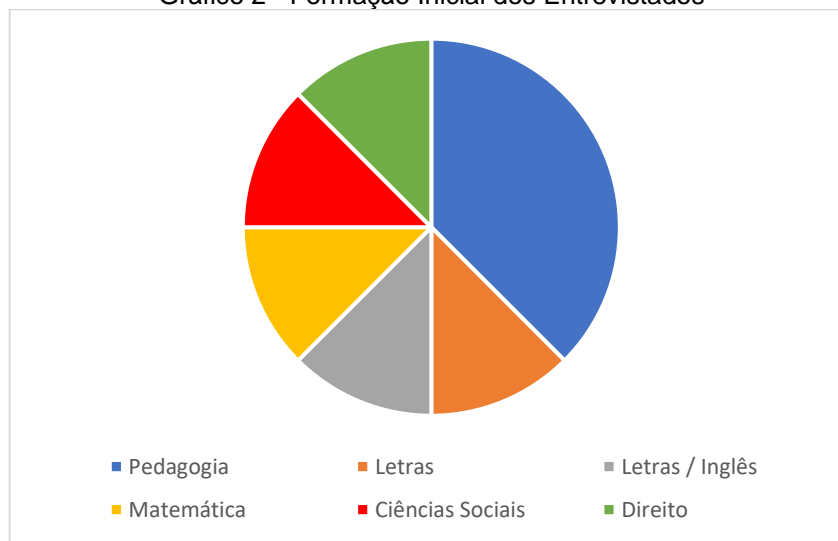
Teve uma outra organização da sociedade civil que também foi eleita. Fizemos suplência cruzada com essa outra entidade. Eu, representando a Campanha¹¹, sou titular e tenho como suplente um representante dessa

¹¹ A entrevistada faz referência à Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), entidade que surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000.

organização da sociedade civil. A outra titularidade é dessa instituição, que tem como suplente o outro membro da Campanha. Não tinham muitas instituições nessa assembleia. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022).

Outro ponto que procuramos desenvolver, nessa primeira parte das entrevistas, diz respeito à formação inicial dos conselheiros.

Gráfico 2 - Formação Inicial dos Entrevistados



Fonte: Elaboração do Pesquisador (2022).

Observamos que, dos oito conselheiros entrevistados, três fizeram a formação inicial no curso de Pedagogia, um em Letras, um em Letras/Inglês, um em Matemática, um em Ciências Sociais e um em Direito. Apesar de todos os entrevistados possuírem curso superior completo, esses dados nos remetem a Davies (2008), ao relatar sobre a questão da ausência de conhecimentos técnicos para atuação no conselho. Segundo o autor, “[...] para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que vistas cruamente, pouco esclarecem”. (DAVIES, 2008, p. 61).

Para tentar amenizar esses pontos elencados pelo autor, entendemos que a formação inicial, logo após a nomeação, e também a continuada, deve ocorrer durante todo o período de mandato dos conselheiros, envolvendo questões técnicas, políticas, sobre as legislações que vão se alterando, mas, sobretudo, a importância do controle social. Não queremos técnicos ocupando esses espaços, mas possibilitar àqueles que lá estão o acesso a esses conhecimentos, para que o debate possa acontecer e, dessa

forma, fazer com que o conselho não seja apenas um espaço de chancela dos atos do poder executivo.

Finalizando essa primeira parte das escutas, questionamos acerca da participação dos entrevistados como conselheiros em algum órgão colegiado, se era a primeira vez que atuavam como conselheiros em órgãos como esse. Apenas um dos entrevistados disse que era a sua primeira participação nesses espaços. Além disso, pudemos verificar, também, que alguns dos entrevistados estão inseridos em um ou mais conselhos, sejam eles ligados à educação ou não.

Não é a primeira vez. Já atuei no Conselho Municipal de Educação, em duas de suas câmaras. Também já atuei no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde participei de comissões internas, fui presidente e atualmente ocupo a vice-presidência. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM LAMBDA, 11/01/2022).

Não. Comecei atuando como conselheira escolar [...]. A partir daí fui escolhida para atuar no Conselho Municipal de Educação, onde atuo como conselheira. A partir do CME, atuo no CACS Fundeb. Também fui escolhida para atuar no Conselho de Alimentação Escolar [...]. Assim, atualmente, atuo nesses três conselhos. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021).

Não. Atuo ou já atuei no Conselho do [...] Instituto de Previdência [...], Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Alimentação Escolar e no próprio CACS Fundeb. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM BETA, 06/12/2021).

Embora Davies (2008) levante a necessidade de formação para atuação no conselho, ao verificarmos as muitas participações dos entrevistados, vemos que essa formação de que os conselheiros necessitam não pode estar dissociada da sua prática, ou seja, do dia a dia do conselheiro. Nesse ponto concordamos com Paulo Freire (2001, p. 135), ao enunciar que,

Sem teoria, na verdade, nós nos perdemos no meio do caminho. Mas, por outro lado, sem prática, nós nos perdemos no ar. Só na relação dialética, contraditória, prática-teoria, nós nos encontramos e, se nos perdemos, às vezes, nos reencontramos por fim.

Na luta pela democratização dos espaços, a relação entre a teoria e prática, proposta por Paulo Freire (2001), permite aos sujeitos tomada de consciência, que implica em práticas reflexivas e emancipatórias. A participação, segundo o autor, está fundamentada na concepção de democracia radical, manifestada como protagonismo histórico, como ação humanizadora e como prática de liberdade.

A partir dessa primeira parte de questionamentos, verificou-se que, há uma grande parcela de professores ocupando os assentos nos conselhos, mesmo que sejam em segmentos diferentes. Em seguida, aqueles que possuem um certo nível de conhecimento, tendem a participar mais ativamente nas discussões. Por fim, a formação dos conselheiros é essencial para que esse possa cumprir as atribuições que a lei lhes atribui.

5.2 O DIA A DIA DO CACS FUNDEB NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

A partir deste momento, dedicamo-nos à investigação acerca do funcionamento dos CACS Fundeb nos municípios. Para isso, elencamos alguns itens constituintes dos eixos que julgamos, a partir das discussões anteriores produzidas na nossa revisão, ser essenciais para atuação dos conselheiros: a formação para atuação como conselheiro, a participação nas reuniões, o diálogo entre representantes e representados e o aperfeiçoamento da participação dos conselheiros.

Inicialmente, questionamos os entrevistados acerca de terem recebido alguma formação para a atuação enquanto conselheiros do CACS Fundeb. Todos os entrevistados disseram que não tiveram qualquer formação.

O CACS Fundeb, por parte da administração pública, não teve e nem tem tido qualquer tipo de formação. A formação que tivemos durante essa trajetória, está sendo desenvolvida pelo próprio conselho. Convidamos pessoas que estão pesquisando o tema ou já trabalharam com ele, para falar para os nossos conselheiros. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 19/01/2022).

Não. Não recebi. Da outra vez que eu fiz parte do conselho, me entregaram um manual para ler. Mas uma formação não. A formação acaba sendo ali no dia a dia das reuniões, em que são abordados assuntos, você faz perguntas. Aqueles conselheiros mais experientes respondem, então ela é no dia a dia. Mas uma formação propriamente dita, não. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM SIGMA, 14/02/2022).

Não. Nós não tivemos uma formação específica, até porque anteriormente o Conselho do Fundeb funcionava como uma Câmara dentro do Conselho Municipal de Educação. Agora, há pouco tempo, que ele foi instituído como Conselho. Ainda não tivemos tempo hábil de ter uma formação específica para atuar como conselheiro. Estamos aguardando para o ano de 2022, formações complementares, para que a gente possa tomar posse, com mais profundidade, do que vem a ser esse conselho e da importância dele para o município, para a Secretaria de Educação. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM OMEGA, 12/01/2022).

Essa constatação, a partir das entrevistas, serve de alerta para a sociedade. Logo começam a surgir alguns questionamentos. Será que os conselheiros, como um todo, têm conhecimento suficiente para deliberar sobre assuntos específicos que são tratados nas reuniões das quais participam? Será que essa falta de formação não contribui para a ausência daqueles segmentos que apresentam maior dificuldade para compreensão do que é discutido? Não seria o poder público o maior interessado nessa ausência de formação, tendo em vista que é ele quem será fiscalizado?

Diante desses questionamentos, os conselheiros também relatam que, embora não haja essa formação, oferecida pelo executivo, eles procuram meios de fazê-la acontecer. Além disso, são seguros ao dizer que essa formação vai acontecendo paralelamente, a partir do trabalho e da vivência enquanto membros de um colegiado. Mas ressaltam que uma formação inicial contribuiria muito para o desenvolvimento das atividades do CACS.

Então, você entra no Conselho Municipal de Educação e no Conselho do Fundeb, quando ainda era Câmara e você não sabe nem os traquejos do ritual do Conselho de Educação. Percebo que o ritual do Conselho Municipal de Educação é muito diferente de todos os conselhos que já tinha participado. Como são formadas as comissões. A organização é completamente diferente. Até a estrutura do Conselho Municipal de Educação é muito maior daqueles os quais participei anteriormente. Essa ritualística é complexa para quem entra, porque você está aprendendo ainda. Para você atuar bem, você precisa de todo um arcabouço que vai adquirindo com o tempo. No meu segundo mandato é que eu consigo lidar melhor com as questões que são tratadas e debatidas. Talvez as pessoas precisassem de uma formação anterior para entender toda essa estrutura e a ritualística de funcionamento do Conselho de Educação. Nesse espaço vamos aprendendo com as discussões e debates que vão surgindo. Talvez seja o espaço onde consigo ver a essência da democracia, inclusive mais do que o próprio ato de votar nas nossas eleições. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM KAPPA, 04/02/2022).

Pensando nessa lógica trazida pelos conselheiros entrevistados, havemos sempre de lembrar Paulo Freire (2015). Para o autor, a formação permanente do sujeito se dá pelo reconhecimento que ele tem de sua inconclusão, de um ser inacabado. Ao tomar consciência disso, ele busca sempre mais, num processo contínuo de busca de construção e reconstrução do saber. Assim, para Paulo Freire (2015, p. 25),

A educação é permanente não porque certa linha ideológica ou certa posição política ou certo interesse econômico o exijam. A educação é permanente na razão, de um lado, da finitude do ser humano, de outro, da consciência que ele tem de sua finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história, ter incorporado à sua natureza não apenas saber que vivia, mas saber que sabia e, assim, saber que podia saber mais. A educação e a formação permanente se fundam aí.

Quando perguntamos sobre o processo de participação nas reuniões, os entrevistados têm destacado a importância desses momentos para o desenvolvimento de suas funções e para ações que possam contribuir para as reflexões que são colocadas.

O que eu acho muito bacana é o debate das ideias, quando se tem uma proposta, uma questão, uma demanda. Então a gente ouve os conselheiros. Cada um defendendo a sua posição, se é a favor ou se é contra. É muito importante a gente participar desses momentos, dessas decisões coletivas, que a gente acaba aprendendo muito. São pontos de vistas muitas vezes diferentes, mas que no final se complementam. São posições, são visões que, muitas vezes eu, enquanto conselheiro, não tinha conseguido enxergar ainda, mas com a fala dos colegas a gente consegue ter uma visão. Muitas vezes a gente tem uma certa tendência e quando ouvimos a defesa de um colega, acabamos, às vezes, refletindo e pensando acerca daquilo que imaginávamos que fosse. Eu acho muito importante essas discussões coletivas, porque abre muito a nossa mente quanto a respeitar a opinião do próximo e até mesmo, perceber algo, que quando a gente lê o documento, não percebemos. Somente no coletivo que conseguimos visualizar outros pontos de vistas, que vão agregar e informações antes das tomadas de decisões. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ÔMEGA, 12/01/2022).

Olha, é interessante. [...] É tanta coisa na educação além da escola. [...] Lá no CACS você tem o contato com as leis, com essa questão dos gastos, que realmente eu nunca tinha tido. Nem aqui na Secretaria, nem em qualquer outro lugar que já estive. Para mim foi um aprendizado muito grande. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM SIGMA, 14/02/2022).

O que é importante observar, em todo esse processo, é que participar não pode significar apenas estar presente em determinado espaço, mas a participação conduz à possibilidade de manutenção dos direitos já conquistados e de mudanças necessárias que ainda não ocorreram. Podemos perceber isso nos órgãos colegiados, como o CACS Fundeb, onde ocorre o embate entre diversos atores de diferentes forças políticas. Nessas discussões é que surgem as divergências que podem apontar para a possibilidade de mudanças em prol da coletividade.

Temos também na organização do nosso conselho, duas comissões. Então, a cada quinze dias, “a gente está disponível” para o CACS Fundeb, para as discussões. Participo de todas, acho que quando a gente se coloca como representante, precisa participar mesmo. É uma discussão bem tensa. Não são momentos para cumprir “tabela”, a gente discute bastante mesmo. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022).

Pensando na perspectiva da democracia, Gohn (2011, p. 22) nos diz que, “Participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo [...]”. Nesse sentido, para a autora, essa participação “[...] objetiva

fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações [...]”.

Concordando com essas colocações, Faundez (1993, p. 49) nos afirma que

É participando de todas as atividades, e sobretudo do nível de tomada de decisões, que o povo se tornará ele próprio, animador, um animador coletivo, que se tornará um verdadeiro sujeito de sua história. É nesta dialética, neste diálogo entre o animador individual – homem ou mulher - e o animador coletivo - o povo, a comunidade, o grupo, o clã, a classe – que a democracia e a liberdade se criam na própria história dos povos.

Entretanto, a falta de conhecimento específico, traduzida pela ausência de formação dos conselheiros, pode inibir essa participação mais efetiva dos membros do colegiado. Tal fato surgiu na resposta dada em duas entrevistas.

Eu senti essa dificuldade de participação das pessoas, não por falta de abertura ao diálogo, pois é dado voz e vez para todo mundo. Não vejo que todo mundo participa, que todo mundo contribui nas discussões. Acredito que por essa falta de conhecimento e por estar começando agora a função desse conselho. Como eu venho do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal de Educação, onde as pessoas vem trazendo suas contribuições, eu senti essa diferença na participação efetiva dos conselheiros, falando mesmo. Isso não é em função de quem está presidindo ou coordenando, de não dar oportunidade. Oportunidade é dada, todo mundo tem direito a voz, mas eu sinto por parte dos conselheiros ainda uma timidez, talvez pela falta de conhecimento sobre sua função de conselheiro. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM LAMBDA, 11/01/2022).

Difícil. É difícil pois, por exemplo, ao nos depararmos com os termos de uma folha de pagamento, vemos que não são fáceis de serem analisados. Muitos termos você acaba esquecendo, mesmo eu que tenho uma certa formação. Nesse sentido, observo que muitos pais, por exemplo, que não possuem uma certa formação, participam das reuniões e muitas vezes não sabem o que estão votando. Eu, quando tenho dúvida sobre alguma coisa, não deixo de perguntar, o que outros, muitas vezes por vergonha, não fazem. Se você me perguntar se eu sei de tudo, eu respondo que não, mas nem por isso deixo de questionar. Nesse sentido, eu acho hoje, as coisas estão erradas. As pessoas ao serem nomeadas, deveriam participar por uma formação mínima, de um mês, para atuarem. Deveria ser obrigatório isso. Quem não participasse e concluísse a formação, não poderia atuar como conselheiro ou conselheira. Além disso, eu penso que o próprio município, deveria encaminhar, nem que seja um técnico contábil ou tributação, para apresentar esses números para nós e dessa forma, a gente poder sanar nossas dúvidas em tempo real. Quando temos formação, que aprendemos, questionamos. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021).

Assim, concordamos com Gohn (2011, p. 25), ao afirmar que “[...] a principal função da participação deve ser o caráter educativo que exerce sobre as pessoas”. Isso porque, segundo a autora, “[...] a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor”.

Da mesma forma, Paulo Freire (2001, p. 127) nos ensina e aponta que

Participar é discutir, é ter voz, ganhando-a, na política educacional das escolas, na organização de seus orçamentos. Sem uma forte convicção política, sem um discurso democrático cada vez mais próximo da prática democrática, sem competência científica nada disto é possível.

Para o autor, “[...] participação popular [...] não é um slogan, mas a expressão e, ao mesmo tempo, o caminho de realização democrática da cidade” (FREIRE, 2001, p. 75).

Na sequência, quando indagamos acerca do diálogo entre representantes e representados, uma parte dos entrevistados disse que não dialoga ou tem tido dificuldades para fazer esse momento de escuta com os seus pares. Isso faz com que a representação possa não corresponder aos anseios e vontades dos seus representados, pois acaba personificando em si um movimento que seria de um segmento por completo.

Considero esse o princípio de todo o representante. Você não se auto representa. Várias vezes eu tentei, mas quando tentamos explicar acerca das contas, eles não se interessam. Só existe interesse em saber determinadas questões, como por exemplo: estão gastando 100% do Fundeb com pessoal, se tem recursos para dar reajuste ou abono. Infelizmente não vejo interesse por parte daqueles a qual represento. Isso para mim é muito frustrante. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM KAPPA, 04/02/2022).

Não está dando tempo de dialogar. A demanda do Conselho Municipal de Educação é grande e há também uma rotatividade de pessoas ali. A Prefeitura Municipal dá o espaço e o secretário para ajudar. Mas, desde o início do ano o CME tem sido manipulado. Por questões políticas, o CME ficou dois meses sem secretária e sem presidência. Isso criou uma bola de neve e até o atual presidente tomar pé da situação, ficaram muitas coisas para trás. Então, não está dando tempo de falar nas reuniões do CME. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021).

Ao nos depararmos com essa situação da ausência de diálogo, pudemos observar também que ela é mais evidente nas representações da sociedade civil do que na representação do poder executivo. Muito embora, também, um representante do poder executivo tenha afirmado que nunca houve discussão com os seus pares.

Não. A gente não tem feito reunião enquanto conselheiros do executivo. As informações, recebemos juntamente com os outros segmentos que compõem o conselho. Não temos feito nenhum tipo de reunião, ou tipo uma assembleia antes de participar das plenárias. Isso não tem acontecido. Pelo menos eu nunca participei ou fui convidado para tal. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ÔMEGA, 12/01/2022).

Apesar disso, a maior parte desses conselheiros afirma que tem buscado sempre o diálogo com suas bases, mesmo que esse diálogo não seja o melhor possível, ainda mais nesse tempo de pandemia. Esse fato é de extrema relevância, pois o representante é um porta voz dos anseios de um determinado segmento, que busca encontrar a melhor solução para os desafios que vão aparecendo ao longo do caminho. Dessa forma, algumas respostas para os nossos questionamentos foram:

Sempre. Eu tenho certeza de que aqui eu não me represento, [...] eu represento a sociedade civil organizada [...] e sempre estou em diálogo com eles e trago, faço questão de trazer para as reuniões aquilo que é motivo de negação e também de dar essa devolutiva sempre após as reuniões ordinárias e extraordinárias. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM BETA, 06/12/2021).

Sim. Nós temos um grupo de mensagens com os profissionais que atuam no município. Lá eles fazem as perguntas e cobranças. Assim, eu falo o que o conselho está fazendo. [...] Eu sempre procuro explicar também como está o andamento dos recursos, o que foi gasto, o que foi investido, as informações do SIOPE. Então, eles estão entendendo os encaminhamentos. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 19/01/2022).

Sim. Eu sabendo que na próxima reunião tem uma pauta, onde vai ser discutido um parecer, por exemplo, ter uma votação. Ou teve uma reunião e o assunto ficou pendente e vai ter uma próxima. A gente geralmente conversa. Para ter um entendimento de como é que vai ser o voto. [...] Então assim, cada representante vai acabar defendendo o interesse do grupo ao qual ele representa. [...] Às vezes, pessoalmente, eu não concordo com aquele voto, mas eu entendo que ali estou representando [...]. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM SIGMA, 14/02/2022).

Entretanto, entendemos que, mesmo com a existência do diálogo, em algumas situações, os representantes acabam por expressar suas ideias e opiniões. Sobre tal fato, Miguel (2014, p. 97) nos afirma que: “[...] a representação é um mecanismo crucial para a manutenção do conflito social em níveis manejáveis, mas o preço que se paga é um desvio constante entre as ações dos representantes e as vontades dos representados”.

Por fim, encerrando a parte das entrevistas relacionadas à discussão sobre o dia a dia dos CACS Fundeb nos municípios pesquisados, lançamos mão de uma pergunta, em que todos foram unânimes ao responder, que trata do aperfeiçoamento da participação dos conselheiros e o que poderia ajudar nisso.

Sim, eu acho, penso que toda atuação pode ser aperfeiçoada e isso passa por uma formação ou treinamento. Basicamente por isso. Aperfeiçoamento eu entendo...Existem pessoas que são autodidatas. Mas penso que aqui, no órgão público, passa por formação, por treinamento, por tempo para você estar podendo estudar e se aprofundar. Porque, vamos supor, às vezes eu

vou para uma discussão, mas se eu não conheço a Lei do Fundeb com profundidade, se não conheço as questões colocadas na Lei, acaba não podendo contribuir da forma que poderia, ou fazendo perguntas que a própria lei já responde. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM SIGMA, 14/02/2022).

Eu penso que sim. A minha atuação e dos demais conselheiros pode ser aperfeiçoada. Como eu disse, a cada reunião, a gente se aperfeiçoa. Acredito que as formações, que ainda não aconteceram, pois é um conselho novo, podem contribuir para minha atuação, como também dos demais colegas conselheiros. Às vezes, quando é uma questão mais polêmica, com um tempo maior para a gente pensar e entender a demanda, para tomar as decisões. Nesse sentido, penso que sim, as nossas atuações podem ser melhoradas. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ÔMEGA, 12/01/2022).

Acredito que esse conselho tem muito o que melhorar ainda. A gente não pode dizer agora que está tudo bem, não tivemos formação, muitas coisas da legislação ainda não estão claras. Vejo que esse conselho está começando a caminhar sozinho. Além disso, quando alguém apresenta algo para você, que você não entende, acaba não contribuindo para as discussões. O principal nesse momento é investir em formação para os conselheiros. Também buscar dialogar com outros conselhos que estão mais bem estruturados, para sempre melhorar. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM LAMBDA, 11/01/2022).

Ao olhar para essas entrevistas, voltamos a escancarar o problema que a falta de formações, seja ela inicial ou continuada, pode contribuir para que o funcionamento do CACS Fundeb seja limitado e, muitas vezes, sem poder cumprir com as suas funções definidas na legislação. Afinal, o processo de formação, como dito pelo conselheiro Ômega, pode enriquecer o debate ou mesmo a tomada de decisões.

Nesse sentido, conforme afirmado anteriormente, a maior parte dessas formações acontece pela vontade daqueles que estão na condição de conselheiros, que buscam meios de aprimorar o conhecimento, que compartilham experiências já vividas e até mesmo buscam outras instâncias, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, para ajudá-los nessa caminhada. Pelo que pudemos observar nas entrevistas, os conselheiros desejam que cada vez mais essas formações estejam presentes nos municípios de sua atuação.

Além dessa questão da falta de formações, não poderíamos deixar de destacar a fala de um conselheiro, quando fizemos essa pergunta. Ele relata que a parte logística, oferecida pela municipalidade, não contribui para esse aperfeiçoamento. Esse fato é grave, pois vai na contramão do que é estabelecido na própria legislação.

Ser conselheiro atuante não é fácil, o trabalho do CACS Fundeb não é fácil. Nós conseguimos fazer o que está ao alcance de nossas mãos, tendo toda precariedade na parte logística. Mesmo assim, fazemos bem o nosso

trabalho, para que tenha total lisura, aqui em nosso município. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 19/01/2022).

O legislador, ao propor que o ente federado, nesse caso concreto, os municípios, disponibilizassem toda infraestrutura necessária para o funcionamento dos CACS Fundeb, poderia ter inovado e tornado obrigatória dotação orçamentária necessária para o funcionamento deles. Dessa forma, permitiria uma menor dependência da boa vontade de quem ocupa a cadeira no executivo, para exercício de suas funções.

Nessa segunda parte, podemos observar a ausência ou desinteresse, por parte do poder executivo, para que os CACS funcionem de forma plena. Verificamos isso na oferta de formação para aqueles que lá estão, sendo isso um primeiro limitador. Outro ponto em que essa ausência é sentida, diz respeito à parte da infraestrutura adequada. Por fim, verificamos que na maioria dos casos, não há diálogo entre representantes e representados.

5.3 O CACS FUNDEB E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Nesta última parte do nosso roteiro de entrevistas, queremos analisar como o CACS Fundeb, em cada município, tem atuado para que seja, de fato, um espaço onde haja o desenvolvimento da Gestão Democrática. Ao tratar sobre a gestão educacional, Bordignon e Gracindo (2004, p. 147) nos apontam que

Analisar a gestão da educação, seja ela desenvolvida na escola ou no sistema municipal de ensino, implica em refletir sobre as políticas de educação. Isto porque há uma ligação muito forte entre elas, pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas.

Dourado (2006, p. 50), ao falar sobre a gestão democrática, compartilhada e participativa, destaca que elas: “[...] embora não se restrinjam ao campo educacional, fazem parte da luta de educadores e movimentos sociais organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade, social e democrática”.

Portanto, a gestão democrática da educação vai mais além do que mudanças nas estruturas de gestão, ela busca quebrar e recriar os paradigmas hoje presentes nos mais diversos espaços. Ela precisa ir além do que temos estabelecido atualmente e que é comumente desenvolvido pelas organizações burocráticas.

Também devemos estar atentos, quando Mendonça (2000) nos alerta acerca da diminuição do papel do Estado em detrimento do mercado como regulador das ações educacionais. Dentre essas ações, segundo o autor, estão o esvaziamento dos dispositivos de democracia direta e representativa. Assim, ele conclui que

Os programas de ajuste neoliberal, que atingem também a educação e suas políticas públicas, têm, invariavelmente, lançado mão de medidas autoritárias, restritivas da democracia e da participação, numa evidência de esvaziamento do poder político. (MENDONÇA, 2000, p. 69).

Dessa forma, lançamos mão de seis perguntas aos entrevistados. A primeira delas nos aponta para esclarecer como as discussões são pautadas dentro das reuniões do CACS Fundeb. Todos os entrevistados disseram que as discussões acontecem de forma democrática.

As discussões são pautadas de forma democrática. Como eu te disse, nas reuniões em que participei, todas as questões que foram trazidas pelo presidente ou pela vice-presidente, foram colocadas para apreciação da plenária, para considerações. Em nenhuma das reuniões em que participei, eles chegaram e colocaram: “É isso e vamos votar!”. Tudo foi consultado. Na construção do Regimento do Conselho, eles trouxeram uma proposta e foi discutido junto com os demais. Todos os pontos foram colocados para apreciação da plenária, todo mundo poderia fazer contribuições. Houve alguns questionamentos, pois tem conselheiros que estão chegando agora, e eles foram respondidos. Às vezes, quem estava conduzindo não soube responder, passou para outro responder. Eu acredito nisso, que a questão da gestão democrática não é você falar que está pronto e vamos fazer, é você trazer uma possibilidade, ouvir os seus pares e colocar para a votação. Nas vezes em que participei, essas discussões foram tranquilas. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM LAMBDA, 11/01/2022).

O CACS Fundeb é um conselho unido. Todos têm a fala, todos podem propor o que desejam. Ali se faz a votação das propostas, ali se tem o retorno. Isso acontece, porque ali todos têm direito ao seu pensamento. Penso que nós temos que estar dentro de um espaço, onde todos podem exercer a sua função livremente, sem qualquer tipo de impedimento. Todos fomos indicados e escolhidos, ninguém “entrou pela janela”. Pelo menos aqui, tentamos fazer dessa maneira. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 11/01/2022).

As discussões são pautadas de forma democrática. A presidência apresenta a proposta de pauta, mas a gente pode acrescentar pontos. Os itens são de fato discutidos. Essa é uma característica bem forte no Conselho do Fundeb de nosso município. Não apenas desse mandato, mas do Conselho já há algum tempo. Eu penso que na questão da gestão democrática, não é só nesse olhar da fiscalização. Na minha opinião, a principal característica do Controle Social é contribuir na formalização das políticas públicas. O CACS Fundeb tem essa característica aqui no município. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022).

Entretanto, surgiram algumas questões, por parte de alguns entrevistados que, de certa forma, apresentam pontos que precisam ser aperfeiçoados na condução das

reuniões. Situações que reduzem o poder de participação das pessoas, principalmente dos representantes da sociedade civil.

As discussões são pautadas de forma muito democrática. Antes das reuniões a gente levanta alguns temas que são levados para as reuniões. Somos ouvidos. Isso é bem tranquilo, é bem democrático sim. Mas se você contar quem está lá, nas reuniões, a maioria dos que participam representam o executivo e nós, que representamos a sociedade civil, perdemos na hora das votações. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021).

Você tem liberdade para colocar o seu ponto de vista, fazer o contraditório. Mas para isso, você tem que estar muito pronto. Por quê? Porque você tem ali forças que são colocadas pelo governante, pelo executivo, que quer que as coisas andem a seu modo. E apesar de não haver qualquer contestação naquele momento da discussão, o seu nome acaba virando pauta e acaba impedido de participar de determinadas coisas. Isso é muito nítido para mim. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM KAPPA, 04/02/2022).

Dessa forma, urge pensar e construir uma nova lógica de participação, em que os representantes da sociedade civil não sejam meros espectadores, mas que possam ser os condutores desse processo. Caso contrário, como percebemos acima, não conseguirão êxito em suas propostas e ações e, ainda, poderão sofrer qualquer tipo de perseguição.

Na sequência, quando perguntamos sobre a publicidade que o CACS Fundeb tem dado à sociedade, verificamos que existem ainda muitas lacunas. Reiteramos que esse é um dos princípios basilares, explícito no *caput* do art. 37 de nossa Carta Constitucional. Assim, entendemos que os CACS Fundeb precisam aprimorar seus atos, quando são tratados assuntos acerca da publicidade, principalmente das deliberações e encaminhamentos.

Enquanto Conselho, não temos uma estrutura muito propícia para isso. Temos um espaço na página da internet da Prefeitura, que precisa estar sendo atualizado, para a divulgação das reuniões e dos pareceres. Acho que isso poderia melhorar. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022).

Penso que a divulgação para sociedade, das pautas, atas e decisões do conselho são extremamente importantes. Aqui, onde atuo, isso não acontece. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ÔMEGA, 12/01/2022).

Existe divulgação das datas, porém temos lutado esse ano pelo nosso canal oficial de divulgação, de publicização das atas e das decisões. Esse canal oficial fica hospedado no site da prefeitura, entretanto ele está desatualizado. Nós temos trabalhado e temos cobrado da gestão que conserte esse problema, essa é uma falha de 2021. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM BETA, 06/12/2021).

Hoje, oficialmente, há apenas uma divulgação entre os próprios conselheiros. Como já foi dito, não possuímos um sítio eletrônico, para ser colocadas todas

as informações necessárias. Isso deveria ocorrer. A municipalidade nos ofereceu como meio de divulgação, o Diário Oficial, mas nem todo mundo acompanha as publicações no Diário Oficial do município. Mas, mesmo com essas dificuldades, procuramos divulgar também para aqueles que se interessam. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 19/01/2022).

Além disso, podemos perceber junto aos entrevistados, mais uma vez, a falta de apoio logístico, por parte do poder público, para o funcionamento dos CACS, para publicização de suas ações. A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, foi bem clara ao responsabilizar os entes federados acerca da publicização dos seus atos. Assim, em seu art. 34, a referida legislação deixa bastante explícito:

Art. 34. Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no respectivo âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

[...]

§ 11. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão em sítio na internet informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos respectivos conselhos de que trata esta Lei, incluídos:

- I - nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam;
- II - correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho;
- III - atas de reuniões;
- IV - relatórios e pareceres;
- V - outros documentos produzidos pelo conselho. (BRASIL, 2020b).

Nesse sentido, antes da realização das entrevistas e da pesquisa documental, apenas o município de Vila Velha, dentre os pesquisados, apresenta sítio eletrônico próprio, em que são publicizadas suas documentações. O Município de Cariacica começou a disponibilizar esses dados no sítio eletrônico do município após a realização das entrevistas e de nossa indicação quanto ao estabelecido na legislação. O município de Serra disponibiliza um espaço para o CACS Fundeb em seu sítio eletrônico, mas não encontramos nenhuma documentação e os dados do Conselho, lá encontrados, como por exemplo a legislação, estão desatualizados.

Em Vitória, encontramos um espaço, dentro do sítio eletrônico da municipalidade, destinado a todos os conselhos existentes no município. Entretanto os dados relativos ao colegiado do Fundeb, estão disponibilizados em espaço destinado ao Conselho Municipal de Educação, pois até 2020, o CACS funcionava como câmara específica deste último. Ainda não foi feita, nesse espaço, a desvinculação ocorrida com a alteração da legislação no município.

Diante dessas observações, reiteramos que, com dotação orçamentária própria, os Conselhos poderiam ter mais autonomia financeira, para que suas atividades

pudessem estar em constante aprimoramento e, dessa forma, chegar ao maior número de pessoas possível.

Quando adentramos um pouco mais as questões técnicas sobre a análise de prestações de contas, pudemos perceber que, em todos os colegiados pesquisados, nem todos os conselheiros se debruçam ou se interessam sobre esse assunto. Segundo alguns dos entrevistados, tal fato é preponderante naqueles que não têm alguma formação para tal.

Assim, quando lançamos mão dessa pergunta, algumas respostas foram:

Eu lembro que quando estava lá na Câmara do Fundeb, quando chegavam essas prestações de contas, eu tinha muita dificuldade e poucas pessoas pegavam as prestações de contas para analisar. Agora que estamos como Conselho, tenho percebido que mais pessoas têm se interessado em pegar essas prestações de contas para fazer essa análise, inclusive pessoas que hoje representam o próprio poder executivo. E assim a gente que está a mais tempo, vai ensinando. **Mesmo assim, eu observo que as vezes acabamos nas mesmas pessoas pegando, apesar de ampliar esse leque de pessoas. Não há formação prática e isso é um dificultador.** (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM KAPPA, 04/02/2022, grifo nosso).

Deveriam participar. Não creio que participem de forma significativa nas leituras e envolvimento nas questões, **porque falta formação.** (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM BETA, 06/12/2021, grifo nosso).

Como falei, temos uma reunião ordinária todo mês. Recebemos um rol de documentos que elencamos. Em uma das comissões, chamada Comissão Fundeb, analisamos mais detalhadamente esses documentos. Como são muitos e às vezes bem densos, não conseguimos analisar os pormenores. Cada conselheiro que compõe essa comissão vai destacando aquilo que mais lhe chamou a atenção. Essa Comissão Fundeb tem um trabalho muito focado na folha de pagamento. Analisamos a frequência de toda a Secretaria, cruzamos com um documento chamado de Resumo do Cálculo da Folha, que vai gerar a fonte de recursos a ser utilizada. Olhamos detalhadamente se o servidor vai ser pago com a “folha” Fundeb 70, Fundeb 30 ou MDE. Fazemos o cruzamento das Ordens e Extratos bancários. Também analisamos o documento “Empenho e seus Movimentos”. **Percebemos que muitos conselheiros não conseguem entender todos esses documentos.** (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022, grifo nosso).

Essas questões trazidas pelos entrevistados só vêm reafirmar aquilo que Davies (2001, 2008) já enunciava. Segundo Davies (2008, p. 61-62), “Se os representantes ‘sociais’ (geralmente leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para essa análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais [...]”.

Além disso, para o autor, os representantes estatais estariam, em tese, mais preparados. O poder executivo pode encaminhar alguma pessoa com conhecimento

técnico para apresentar os dados ao conselho. Sendo assim, mesmo que se encontrem em quantidade numérica menor, eles tentariam fazer prevalecer a sua leitura dos dados e o seu ponto de vista. Observamos essas questões em duas entrevistas.

As prestações de contas, na última reunião que participei, eles apresentaram um resumo para todos os conselheiros. O quanto de recursos que entrou, o que saiu, o que foi gasto, o que não foi gasto. Foi feito um compilado de informações. Tinha uma pessoa da Prefeitura, da Secretaria de Finanças, apresentando as informações do período que estava sendo discutido naquele momento. Então, tudo o que chegou, que saiu, que foi gasto... ela (a pessoa) fez esse apanhado geral para os presentes na Plenária. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM LAMBDA, 11/01/2022).

Eu recebo todas as informações, os e-mails, relatórios, para poder fazer uma análise e emitir um parecer nas reuniões, sendo favorável ou não. Assim como eu recebi, acredito que todos os conselheiros, dos diversos segmentos, também receberam. Pois nas reuniões, todos estão cientes dos dados. Além disso, sempre vem uma pessoa da Secretaria de Finanças para explanar e explicar os dados relativos ao Fundeb. Isso é importante, ter alguém da área contábil, para ajudar no entendimento dos relatórios. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ÔMEGA, 12/01/2022).

Para além das questões até o momento elencadas, perguntamos também aos conselheiros se eles participam do preenchimento do Módulo de Acompanhamento e Validação do Siope (MAVS/Siope). Esse é o sistema de prestação de contas, cujas contas encaminhadas pelo poder executivo ao conselho são analisadas, podendo ser avaliadas ou não. A senha para acesso a esse sistema está em nome da presidência.

As respostas a essa pergunta suscitaram diversas inquietações, mas a resposta predominante foi de desconhecimento desse sistema. Fato esse que, conforme o que foi colhido até o momento, por meio das entrevistas, não nos causa qualquer tipo de espanto.

Não. Não sabia que essa prestação era a cada dois meses. Eu sei e me lembro que em março, há uma reunião do Conselho com a pauta para tratar da avaliação da prestação de contas do ano anterior. Nesse caso, o presidente realiza o preenchimento e após isso, ele encaminha para os demais conselheiros. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM BETA, 06/12/2021, grifo nosso).

Eu não sei te responder essa pergunta não. **Eu não participei desse preenchimento não.** (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ÔMEGA, 12/01/2022, grifo nosso).

Não me lembro de ter participado de nenhuma. [...]. Nas reuniões que participei, eu não me lembro de ter escutado sobre isso. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM LAMBDA, 11/01/2022, grifo nosso).

Não sei. Nem sabia disso. Pode ser porque não participei da reunião de análise das prestações de contas ou porque nunca foi divulgado. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021, grifo nosso).

Além disso, em alguns casos, pudemos verificar que os presidentes acabam preenchendo e avaliando sem o consentimento dos demais conselheiros. No nosso entendimento, em se tratando de gestão democrática, esse preenchimento não deveria ficar restrito à pessoa que se encontra na presidência do colegiado. Seria uma enorme contradição, quando tratamos de gestão compartilhada, pois ela só seria “democrática” para algumas situações ou quando fosse conveniente.

Em um único município, de acordo com as entrevistas, o preenchimento do MAVS/Siope, que estava centralizado, foi descentralizado e todos os conselheiros podem participar do seu preenchimento.

Essa foi uma discussão muito forte no ano de 2021. Com a mudança na legislação do Fundeb, o que foi alegado, é que estava com dificuldade de acesso ao FNDE. Então isso atrasou, porque é bimestral. Assumimos em maio de 2021 e ficou atrasado os bimestres de janeiro e fevereiro, março e abril. O presidente acabou fazendo sozinho. Eu mesma pedi para que fosse registrado em Ata, que isso não poderia ter acontecido e que não se repetisse. Em novembro de 2021, fizemos juntos. Agora estamos esperando para fazer o do último bimestre, que acabou em dezembro. **A incumbência do presidente é fazer o registro, mas a análise é do conselho todo.** Por conta dessa comissão, tem uma conselheira que diz: “Se a comissão analisou, está tudo ok.” Debatemos muito e pedi para registrar em Ata, que não era assim. A incumbência é de todos os conselheiros. Foi corrigido, mas em 2021 tivemos problemas com isso. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022, grifo nosso).

Ainda dentro desse tópico, buscamos verificar a relação do conselho com a sociedade como um todo. Ao perguntar para os conselheiros se a sociedade se interessa pelo trabalho realizado pelo CACS Fundeb, eles foram unânimes em responder que não. Mas também não apontaram caminhos para a transformação dessa realidade.

De maneira geral, acho que a sociedade não se interessa. Uma parte específica da sociedade se interessa, em momentos pontuais, principalmente quando se discute a questão de reajuste salarial, de abono aos servidores, aí todo mundo quer saber o que o CACS Fundeb tem feito, como que o Conselho atua. A sociedade, de maneira geral, não tem conhecimento do que é discutido. Os Conselhos, pensando de uma forma mais ampla, são ignorados. O controle social é ignorado. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM BETA, 06/12/2021).

Se hoje, eu chegar em uma escola da rede e perguntar se eles conhecem o CACS Fundeb, acredito que muitos professores não conhecem. Avaliar se a sociedade como um todo se interessa, penso que não. Se a gente tivesse um canal de divulgação, pelo menos a sociedade poderia conhecer melhor. Assim, poderíamos verificar se a sociedade participa, participa pouco ou não

participa. Hoje, eu entendo que a maioria desconhece o trabalho do conselho. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM LAMBDA, 11/01/2022).

Acho que não, porque nem entende muito bem qual é a dinâmica. Não é nem só a sociedade, os próprios profissionais não entendem muito bem qual é a função do Conselho do Fundeb. Então, eu não acredito. A gente está vivendo um momento muito difícil no Brasil, com relação à credibilidade de participação nas instituições. E o conselho é uma delas. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021).

Não vejo a sociedade tão interessada na atuação do Conselho. Se estivesse mais interessada, estaria cobrando mais quanto o município tem investido em educação. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 19/01/2022).

Com essas respostas nos perguntamos: o que os CACS Fundeb têm feito para reverter esse quadro? Oliveira (2009) nos aponta algumas possibilidades para mudança desse distanciamento e da falta de interesse da sociedade. Dentre elas, o autor sugere que “[...] as reuniões podem assumir a forma itinerante, ou seja, além de um local fixo, os conselhos poderiam se reunir nas sedes das entidades que possuem assento no conselho, ou em locais que acharem mais apropriados” (OLIVEIRA, 2009, p. 220).

Isso, segundo Oliveira (2009, p. 220), além de permitir aos conselheiros conhecer mais de perto todas as entidades que compõem o conselho, poderia ocasionar uma maior descentralização das suas atividades, “[...] proporcionando o acesso não só dos próprios conselheiros, mas da sociedade em geral”.

Encerrando este bloco de perguntas, fizemos questão de saber a opinião dos conselheiros, questionando se a organização e funcionamento dos CACS, da forma como eles relataram ao longo das perguntas, respeitavam os princípios democráticos. Dos oito entrevistados, sete afirmaram que sim, mas também enfatizaram que a participação precisa ser ampliada, de forma que a democracia atinja a todos e não se restrinja a poucos.

Acho que funciona de uma forma democrática, sim. Só que a democracia não nos é dada, ela é construída e conquistada a cada dia. Se não tem caminho, a gente abre e faz. Mas no nosso conselho temos abertura para participação. Acho que ela pode ser mais qualificada sempre. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022).

Sim. Todo mundo tem o direito de falar o que pensa. Todas as reuniões são gravadas. Somente não há gravação, quando o quórum mínimo não é atingido. Nesse caso, a reunião vira uma conversa sobre as questões acerca do dia a dia do conselho. Nesse sentido, considero que é um conselho bem democrático. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ALPHA, 19/01/2022).

Eu entendo que ele é democrático, no sentido de que todos os segmentos da comunidade escolar estão representados, mas também entendo que ele precisa avançar mais. Além disso, reitero que todos têm que participar em condições de igualdade, o que não acontece por exemplo com um pai ou mãe, que trabalha no setor privado, nos horários de reuniões, assim como muitos estudantes que não são liberados das escolas onde estudam. Também acho que tem pessoas que não se expressam por medo de retaliações. Nesse sentido, percebo que muitas vezes ainda estamos muito longe de ser democráticos, na essência da palavra. Falo isso, mesmo considerando que vejo a democracia mais presente nesse espaço do conselho, do que propriamente nas eleições. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM KAPPA, 04/02/2022).

Em contrapartida, um entrevistado disse não considerar que a organização e funcionamento do conselho se baliza por princípios democráticos, pois, para ele, a participação da sociedade civil fica sempre prejudicada. Na opinião desse entrevistado, essa participação deveria ser ampliada.

Não, eu acho que não. Deveria ser mais democrático. **Não deveria, nas reuniões, ter mais representantes do poder executivo, do que da sociedade civil.** Isso deveria e tem que ser mudado. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021, grifo nosso).

Concordando com essas afirmações, Ferraz (2009, p. 197) afirma que

Esse processo de esvaziamento evidencia uma concepção de participação democrática restrita e elitista, em que o privilegiamento dos modelos tradicionais de processamento das decisões reitera a exclusão política dos movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil.

Também Monlevade (2007, p. 39) chegou à conclusão de que a falta de representatividade da sociedade civil, junto com a falta de formação técnica dos conselheiros e a maior experiência dos representantes “estatais” “[...] acabou comprometendo a transparência financeira e o objetivo dessa forma de controle”.

Concordamos com as afirmações de Monlevade (2007), pois, na democracia radical, a sociedade tem que ter o papel central nos processos de decisão. Passados mais de trinta e três anos de nossa Constituição, não podemos continuar permitindo que alguns poucos guiem as políticas sociais, nesse caso específico, a educação.

A fala dos sete entrevistados que responderam sim a esta última pergunta, representa esse nosso pensamento. Eles reconhecem os avanços, mas têm consciência de que existem limites a serem superados. Que existem coisas que precisam ser aperfeiçoadas.

Por fim, deixamos os conselheiros à vontade para que pudessem fazer qualquer observação que, porventura, não tenha sido contemplada nas perguntas. Essas observações possuem uma importante relevância, pois permitem dar voz aos entrevistados, pontuando seus desafios, dificuldades e também apontando possibilidades.

Assim, observamos que, embora muitos já possuam histórico de participação em conselhos, a necessidade de formação é o ponto principal levantado pelos conselheiros, considerando que o atual formato do CACS Fundeb foi regulamentado no final de 2020, e a implementação deles ocorreu no ano de 2021, em meio a uma pandemia.

Esse momento, com o novo Fundeb, ainda temos muitas dúvidas. Agora mesmo, o Tribunal de Contas do Estado, fez uma conversa com vários representantes do executivo, e eu questionei via mídia social, quando é que poderemos nos manifestar também. Porque política pública se constrói com a participação. Eu penso que seria um pouco mais forte essa participação, a importância desse conselho, se o próprio Tribunal de Contas demonstrasse isso. Se chamasse até para formação específica. Eu já participei no passado de formação específica pelo Ministério Público. Em 2014, fizemos uma formação muito boa, com pessoas do FNDE, sobre os recursos da educação. Penso que isso vai consolidando a gestão democrática, pois gestão democrática não se resume em participação. Tem que ter formação. Tem que ter repertório para atuar. Percebemos muito isso. As pessoas são indicadas e, quando chegam no conselho, não sabem como atuar. Isso é um ponto que precisa ser melhorado. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GAMMA, 03/02/2022).

Como disse, tenho muito que evoluir e aprender enquanto conselheiro, para ser mais proativo, atuante. Penso que alguns elementos podem contribuir, como as formações. Também penso que, quanto mais a gente participa, mais a gente vai se apropriando dos conhecimentos. A gente tem sempre elementos que vão agregar e contribuir na nossa atuação. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM ÔMEGA, 12/01/2022).

Além disso, elencaram a importância de uma participação mais efetiva dos conselheiros, pois esses são momentos importantes que, além das trocas de saberes e experiências, permitem uma melhor atuação, no que diz respeito ao desempenho de suas atribuições. Para que isso aconteça, sugerem alterações na legislação, nos horários das reuniões e também a possibilidade de receberem algum tipo de remuneração para essa participação.

Deveria ter uma forma de as pessoas participarem mais. O CACS Fundeb aqui no município é muito atuante, eu pude perceber isso. Já tivemos situações de despesas, que foram realizadas no Fundeb de forma indevida e que graças à atuação do conselho, que a conta do Fundeb foi ressarcida pelo município, naquela despesa. E se não fosse o conselho, isso ia passar batido

e o dinheiro teria sido usado de forma indevida. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM SIGMA, 14/02/2022).

O que eu acho que deveria ser feito é uma alteração na lei, onde a sociedade civil fosse, na prática, a maioria, ou seja, possuísse mais cadeiras. Pois nós, da sociedade civil, na hora de algumas votações, acabamos perdendo. Também cito a questão dos horários das reuniões e da remuneração dos conselheiros. Isso deveria acontecer via mudança na legislação federal. (TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DELTA, 09/12/2021).

Ao analisar essas últimas questões colocadas, Davies (2001, 2008) já nos dava a indicação das possíveis vantagens que os representantes “estatais” teriam sobre aqueles que representam a sociedade civil, no curso do Fundef e do Fundeb. Pelas entrevistas, podemos perceber que essas vantagens têm permanecido também na vigência do “novo” Fundeb ou Fundeb permanente.

Segundo o autor, uma dessas vantagens está relacionada à remuneração, tendo em vista que os representantes do poder público continuam atuando durante o seu momento de trabalho. Mesmo que não sejam remunerados, eles acabam levando vantagem em relação aos representantes “não estatais”, já que estes trabalharão sem remuneração alguma.

Além disso, outro ponto levantado pelo autor é a disponibilidade de horário, visto que os representantes “estatais”, como mencionado anteriormente, realizarão o acompanhamento durante o seu expediente de trabalho, e os representantes da sociedade civil, que não trabalham no setor público, dificilmente são dispensados para cumprir sua função.

Dessa forma, corroborando com Davies (2001, 2008), concluímos que esses últimos terão sua participação dificultada, devido à falta de disponibilidade de tempo, fazendo com que haja sempre um predomínio dos representantes “estatais” nas reuniões. Logo, esses últimos acabam assumindo o controle e a direção das atividades do colegiado.

5.4 A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CACS FUNDEB PREVISTOS NOS DOCUMENTOS ANALISADOS

Logo após a parte da análise das entrevistas semiestruturadas, partimos para a análise documental, tendo como base as atas produzidas nos quatro conselhos

pesquisados. A Ata é o documento oficial de registro das reuniões, ela é referência quando buscamos analisar os horários e dias em que esses encontros aconteceram, quais assuntos foram discutidos, quais foram as deliberações, quem estava presente e/ou ausente, tudo de forma bem clara e explícita. Assim, iremos fazer a análise separada de cada município, para, ao final, poder verificar os pontos convergentes e divergentes.

Com a nova legislação, os novos CACS Fundeb foram instituídos ao longo do ano de 2021. Nosso recorte temporal de análise dessa documentação será do início da implantação dos atuais conselhos até o final do mesmo ano. A partir da nova legislação, nos municípios pesquisados, o colegiado ganha uma nova configuração, com a possibilidade de novas representações, como as organizações da sociedade civil e, no caso específico do município de Cariacica, aqueles que representam a escola do campo. Por isso decidimos observar esse período, como já foi justificado no início deste capítulo.

Em Cariacica, como dito em momento anterior, o CACS Fundeb atual foi criado pela Lei nº 6.139, de 24 de março de 2021. Seus membros foram nomeados pela Portaria nº 212, de 29 de março de 2021. Desde o período de criação, até o fim do ano de 2021, foram realizadas seis reuniões, todas elas ocorreram no formato *on-line*.

O processo de escolha da presidência e da vice-presidência aconteceu na primeira plenária do colegiado, ocorrida em 30 de março de 2021. Nesse aspecto, reiteramos o fato de a nomeação do presidente e da vice-presidente constar na mesma portaria de nomeação de todos os conselheiros, o que poderia nos levar a cogitar a possibilidade de uma escolha prévia para as respectivas funções, antes mesmo da nomeação dos demais membros.

Na plenária de escolha, apenas uma chapa se candidatou para ocupar a presidência e a vice-presidência. Assim, conforme descrito em Ata, após a votação por unanimidade, a presidência foi ocupada por um representante do Conselho Tutelar e a vice-presidência por uma representante do Conselho Municipal de Educação, sendo que esta última, no Conselho Municipal de Educação, representa o poder executivo.

Cabe ressaltar um ponto que anteriormente foi citado. A vice-presidência substitui a presidência nas suas ausências. Nesse caso específico, a vice-presidência é ocupada

por um representante do Conselho Municipal de Educação que, lá, por sua vez, representa o poder executivo. Teríamos, nesse caso, mesmo que de forma indireta, a possibilidade de um representante do poder executivo ocupar, mesmo que temporariamente, a presidência do colegiado, o que é expressamente vedado pela legislação.

Diferentemente dos demais municípios pesquisados, em Cariacica, as reuniões ordinárias acontecem trimestralmente, conforme sugerido pelo § 12 do artigo 34 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e referendado pela legislação local. Talvez essa seja uma tentativa de esvaziamento da participação dos conselheiros. Para considerar tal fato, citamos como exemplo a análise dos dados enviados via MAVS/Siope, que é realizada a cada bimestre. Esse lapso temporal, no nosso entendimento, tende a atender apenas aos anseios do poder executivo.

Esse ponto da legislação nacional e da legislação municipal precisa de um melhor debate e, talvez, de uma correção. Nesse formato, a participação ordinária, a cada trimestre, pode fazer com que os conselheiros não consigam cumprir suas atribuições. Esse lapso temporal pode fazer com que as discussões e debates se percam, e o aprimoramento necessário, que muitas vezes ocorre nesses debates, seria prejudicado.

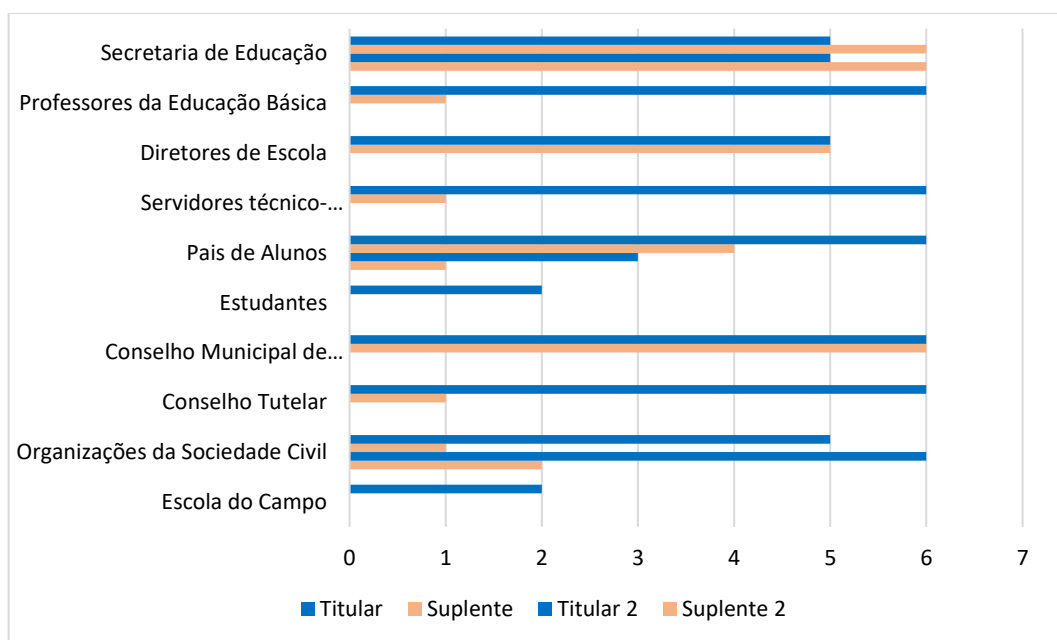
Se pensarmos de forma prática, o preenchimento do Sistema MAVS/Siope, nesse formato de reuniões trimestrais, não seria analisado e preenchido por todos os conselheiros.

Outro ponto que merece nosso destaque é que, dos quatro municípios pesquisados, Cariacica é o único onde representantes de escolas do campo possuem assento, de acordo com a Portaria de nomeação dos conselheiros e com as Atas analisadas.

Ao adentrarmos nas questões relativas à participação dos conselheiros, quando analisamos as seis atas disponibilizadas, verificamos ausência de assinatura dos conselheiros em algumas delas, sem qualquer descrição. Já em outras, a ausência é relatada ou justificada. Nesse sentido, pode ser que a análise de participação nas reuniões não retrate, com a devida fidedignidade, a realidade de fato, pois consideramos a falta de assinatura como ausência do conselheiro naquela

determinada reunião. A participação dos diversos segmentos é apresentada no gráfico a seguir.

Gráfico 3 - Participação nas Reuniões do CACS Fundeb de Cariacica – Por segmento



Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

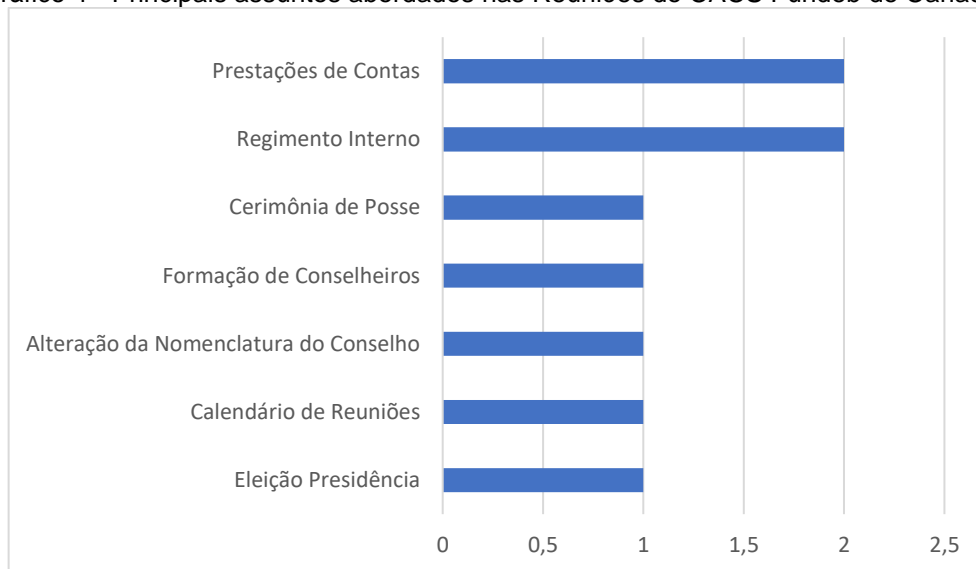
Observando as informações contidas no gráfico 3, podemos verificar que a maior ausência se encontra entre os representantes dos estudantes e da escola do campo. Por outro lado, a representação dos membros do executivo, dos professores, dos servidores técnico-administrativos, dos pais, dos diretores, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Tutelar e das Organizações da Sociedade Civil esteve presente em todas as reuniões ocorridas em 2021.

Ao analisar as Atas, também pudemos observar que os assuntos discutidos deixaram um pouco a desejar. Das seis reuniões ocorridas em 2021, quatro delas foram destinadas à eleição da presidência, discussão de calendário, posse dos conselheiros e discussão do Regimento Interno. As Atas estão muito sucintas, sem detalhes de qualquer discussão que tenha acontecido. Parece que elas só serviram como instrumentos para apresentação dos temas a serem discutidos e o registro dos presentes.

Barddal e Torres (2020) também constataram o mesmo problema, ao analisarem os documentos do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Curitiba, nos anos de 2015 e 2016. Segundo os autores,

As atas eram registradas em formato de memória da reunião, apresentando apenas os assuntos tratados na reunião e suas definições, porém não traziam detalhes das discussões ocorridas. Constavam também nas atas os nomes dos conselheiros e atores externos presentes nas plenárias, porém não estava registrado quem se manifestou sobre cada assunto. (BARDDAL; TORRES, 2020, p. 10).

Gráfico 4 - Principais assuntos abordados nas Reuniões do CACS Fundeb de Cariacica



Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

Passando para análise do município da Serra, o CACS Fundeb foi reestruturado para atender à nova legislação, com a promulgação da Lei nº 5.290, de 29 de março de 2021. A Portaria nº 10, de 20 de abril de 2021, organizou o processo de indicação e escolha para os novos conselheiros, nas suas diversas representações. Essa portaria criou uma Comissão Eleitoral para organizar todo o processo.

No dia 20 de maio de 2021, foi publicado no Diário Oficial do município o Decreto 1.310, de 19 de maio de 2021, com a nomeação de todos os conselheiros. Esse processo, sem pressa ou sobressalto, merece toda nossa atenção, de forma positiva. Entretanto, o acesso aos documentos produzidos em 2021 não foi facilitado. Fizemos várias solicitações para ter acesso aos documentos e só conseguimos via ouvidoria municipal.

Sendo assim, cabe esclarecer que o município não vem cumprindo com a legislação estabelecida, pois, assim como a legislação nacional, a Lei nº 5.290, de 29 de março de 2021, estabelece que:

Art. 14 Deverá o Poder Executivo Municipal manter permanentemente, em sítio na internet, informações atualizadas sobre a composição e o

funcionamento do CACS-FUNDEB, contendo ainda as seguintes informações:

I - dos nomes dos Conselheiros e das entidades ou segmentos que representam;

II - do correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o Conselho;

III - das atas de reuniões;

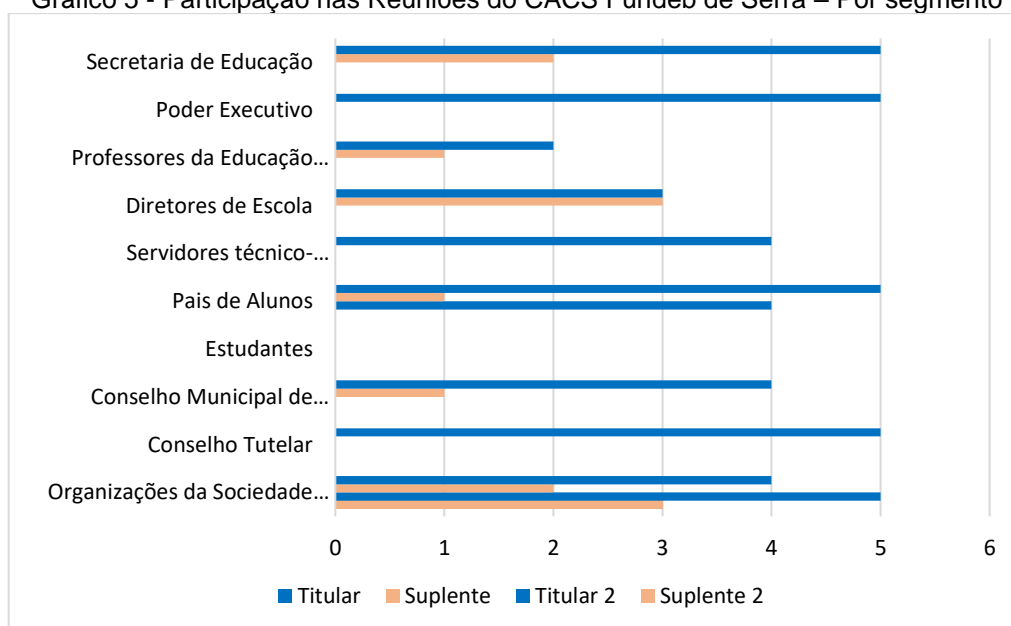
IV - dos relatórios e pareceres;

V - outros documentos produzidos pelo Conselho. (SERRA, 2021a).

Foram encaminhadas para nossa análise, quando tratamos da nova gestão do CACS Fundeb, cinco atas de reuniões ocorridas em 2021, sendo a primeira delas de 24 de maio de 2021 e a última com data de 10 de agosto de 2021. Logo, nossa análise ficará restrita a esse período, pois não foram fornecidos os documentos produzidos depois disso. Assim, o material coletado permite apenas análise parcial das atividades do CACS Fundeb no período analisado.

Pelo exposto acima, trazemos no gráfico a seguir, um recorte da participação dos conselheiros nessas cinco reuniões.

Gráfico 5 - Participação nas Reuniões do CACS Fundeb de Serra – Por segmento



Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

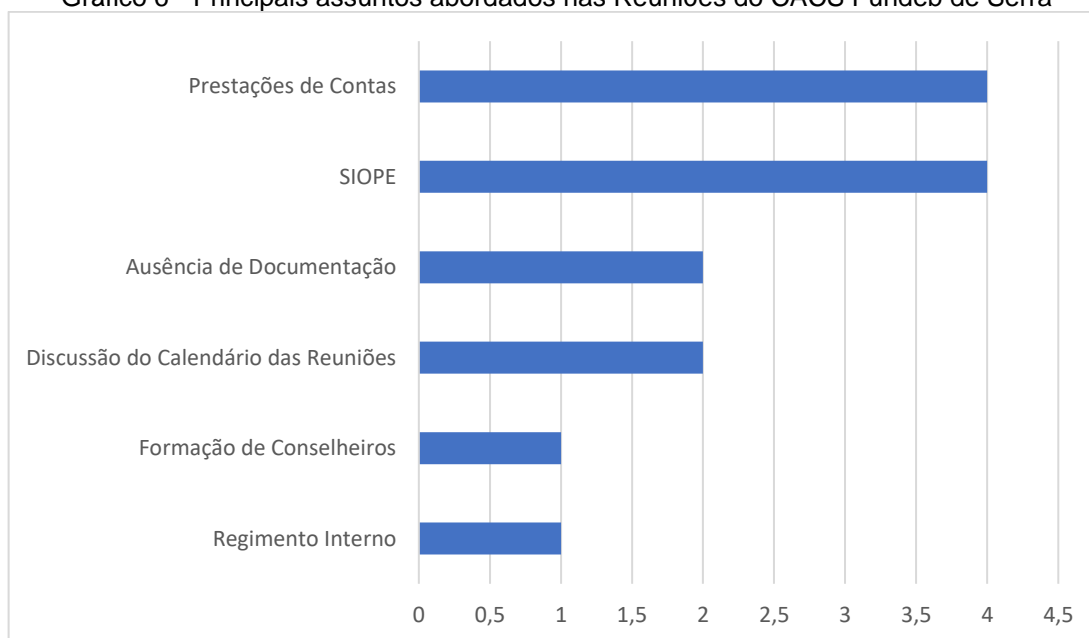
Assim, podemos observar, no período analisado, a ausência dos representantes dos estudantes, bem como a baixa participação dos representantes de professores. Dessa forma, a atuação da sociedade civil fica fragilizada. Por outro lado, pelo menos um representante do Poder Executivo, da Secretaria Municipal de Educação, dos Pais de

Alunos, do Conselho Tutelar e das Organizações da Sociedade Civil esteve presente em todas as reuniões.

Na primeira reunião do CACS Fundeb, com essa nova gestão, ocorrida em 24 de maio de 2021, foram eleitas a presidência e a vice-presidência do colegiado, por meio de candidaturas avulsas. O mais votado, representante do Conselho Municipal de Educação, foi eleito presidente; o segundo mais votado, um representante de Diretores das Escolas da Rede Municipal de Ensino, foi escolhido como vice-presidente. Entretanto, essa representação do Conselho Municipal de Educação também ficou a cargo de um Diretor Escolar.

Com relação à redação das Atas, ao contrário do município de Cariacica, elas são bem descritivas e todas as discussões são devidamente anotadas. Pudemos destacar a participação de uma conselheira, representante das organizações da sociedade civil, com atuação bastante propositiva. Os principais assuntos abordados nesse período analisado estão contidos no gráfico abaixo.

Gráfico 6 - Principais assuntos abordados nas Reuniões do CACS Fundeb de Serra



Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

Já no município de Vila Velha, o CACS Fundeb atual foi instituído por meio da promulgação da Lei nº 6.434, de 23 de março de 2021. A nomeação dos conselheiros

aconteceu pela edição do Decreto nº 129, de 30 de março do mesmo ano de promulgação da lei supracitada.

Como citado por Flávia Silva (2021, p. 128),

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.

Desde o início de sua atuação, até o final do ano de 2021, foram realizadas nove reuniões ordinárias e duas reuniões extraordinárias, totalizando onze encontros. Na primeira reunião, foram empossados os conselheiros presentes e aconteceu a eleição para a presidência, sendo escolhido para ocupar essa função o representante dos Diretores da Rede Pública Municipal.

Quanto à função de vice-presidente e de secretário do conselho, a Lei nº 6.434, de 23 de março de 2021, assim estabelece:

Art. 12. O(a) Presidente do Conselho será eleito(a) pelos seus pares na primeira reunião do colegiado, sendo impedido(a) de ocupar a função os dois representantes indicados pelo Poder Executivo municipal.

Parágrafo único. O(a) Presidente do Conselho indicará diretamente o seu Vice-Presidente, que o substituirá em suas faltas e impedimentos, bem como o(a) Secretário(a) dentre os conselheiros, salvo se o órgão da educação municipal disponibilizar um servidor para esta função. (VILA VELHA, 2021a).

Fazendo a leitura do que está descrito na lei e observando a primeira Ata, temos o entendimento de que as funções de vice-presidente e de secretário são de livre escolha do presidente do conselho. Talvez fosse mais democrática a construção de uma chapa para concorrer à função de presidente e vice-presidente, pois, como está escrito, podemos ter a interpretação de que, a qualquer momento, o presidente poderá fazer a substituição dessas funções. A secretária executiva já é disponibilizada pela Secretaria de Educação.

Além disso, cabe aqui fazermos uma análise acerca do segmento de Diretores, pois, em muitos casos, eles tendem mais a representar os interesses do poder executivo do que da própria sociedade civil. Dourado (2013), ao analisar as formas de provimento do cargo de diretor nas escolas municipais de Goiânia no ano de 1990,

quando realizou sua pesquisa de mestrado, busca desnudar um pouco do que refletimos. Os fatos trazidos pelo autor ainda continuam recorrentes atualmente.

Na gestão anterior do município de Vila Velha, os diretores foram escolhidos de forma direta pela comunidade escolar. O processo foi conduzido pelo Conselho Municipal de Educação. Entretanto, com o início dessa atual gestão, em janeiro de 2021, temos percebido que essa prática tem sido aos poucos descontinuada, dando espaço à livre indicação pelo chefe do poder executivo. Além disso, os diretores remanescentes já “estouraram” o prazo de seus mandatos que estava previsto na legislação que permitiu sua eleição direta.

Ao tratar especificamente da livre indicação para o provimento do cargo de Direção das escolas públicas, Dourado (2013, p. 102) nos diz que ela “[...] se configurava como a que mais coadunava e contemplava as formas mais usuais de clientelismo”. Além disso, para o autor,

Esta modalidade permitia a transformação da escola naquilo que, numa linguagem do cotidiano político, pode ser designado como “curral” eleitoral, por distinguir-se pela política do favoritismo e marginalização das oposições, em que o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da “comunidade escolar”, caracterizava-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar. (DOURADO, 2013, p. 102).

Assim, Dourado (2013, p. 109) conclui que “A eleição direta tem sido apontada como um canal mais efetivo de democratização das relações escolares”. Ao pensarmos na atuação do Diretor no CACS Fundeb como representante da sociedade civil, havemos de concordar com o autor, apesar do simples fato de a eleição direta não garantir a democratização da gestão, como afirma Paro (2016).

Sobre esse ponto, o autor salienta que,

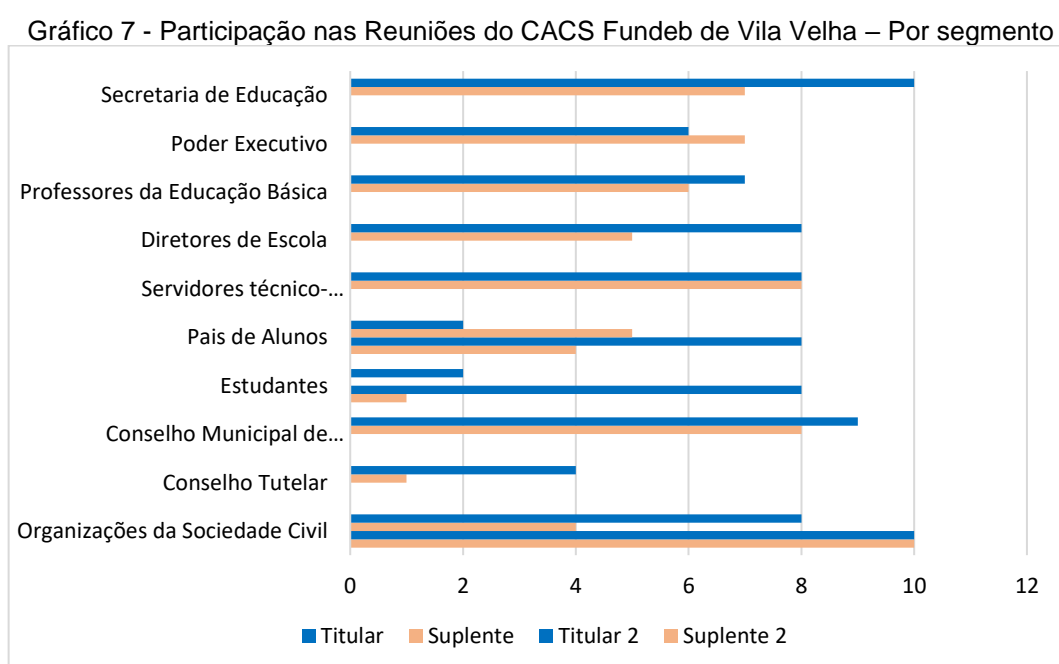
[...] embora necessária, não basta à eleição de dirigentes escolares desvinculada de outras medidas que transformem radicalmente a estrutura administrativa da escola; assim como não basta instituir um conselho de escola com a participação de professores, funcionários, alunos e pais, mesmo que com contribuições deliberativas [...] se a função política de tal colegiado fica inteiramente prejudicada pela circunstância de que a autoridade máxima e absoluta dentro da escola é de um diretor que em nada depende das hipotéticas deliberações desse conselho (PARO, 2016, p. 123-124).

Entretanto, para que tal fato se consolide e as mudanças aconteçam, de fato, devemos promover, inicialmente, uma alteração na Constituição Federal, para uma previsão no

que diz respeito a eleições diretas dos gestores, ou que a escolha se realize por meio de um processo de escolha em que a comunidade escolar seja protagonista, pois esse argumento é sempre usado como anteparo para a derrubada de legislações municipais ou estaduais, que buscam caminhar na direção da democratização da gestão escolar e dos espaços ocupados por eles.

Analisando adiante, em virtude do momento pandêmico causado pela Covid-19, as reuniões aconteceram de forma híbrida, com a mínima presença dos conselheiros no local onde eram realizadas. Esse foi um fator que certamente contribuiu para um possível empobrecimento dos debates. Nesse contexto, fizemos um levantamento da participação dos conselheiros nas reuniões, bem como das discussões levantadas, no período especificado anteriormente.

Ao analisarmos os dados contidos no gráfico a seguir, em quantitativos proporcionais, as maiores ausências são encontradas em três representações da sociedade civil, que são: os pais de alunos, os próprios alunos e os representantes do Conselho Tutelar. Os dois primeiros segmentos possuem dois assentos titulares, com igual número de suplentes, no colegiado. Essas ausências precisam ser analisadas pelo colegiado como um todo.



Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

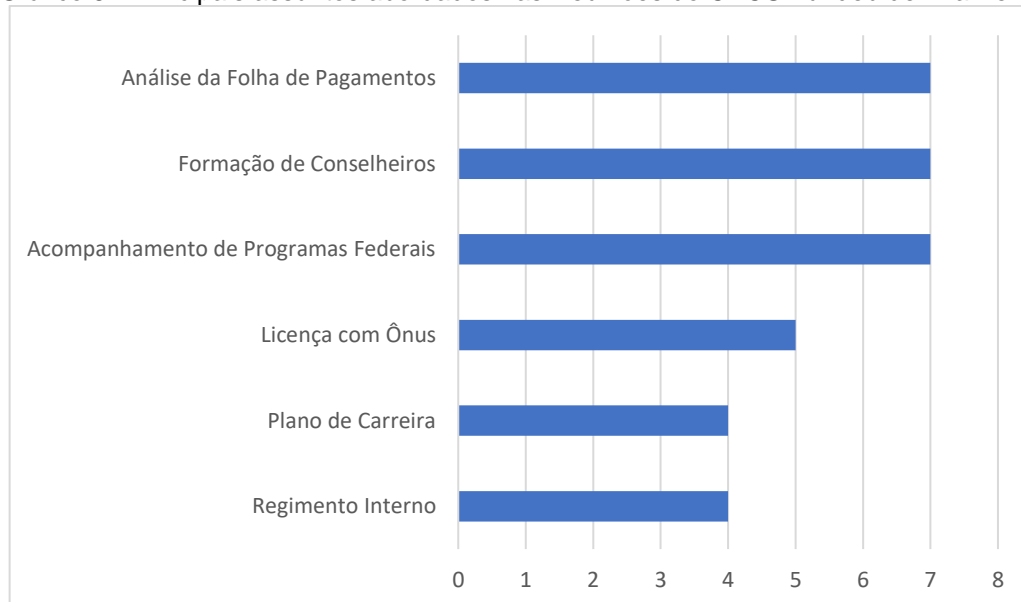
Ao observar essa ausência de participação, podemos fazer uma analogia com o que Mendonça (2000) chama de escola governamental, quando ela não se volta para a participação de todos os segmentos que a compõem. Assim, o CACS Fundeb, ao se deparar com essas situações, acaba fazendo e reproduzindo esse papel mais governamental. Nesse sentido, Mendonça (2000, p. 159) nos diz que “[...] um dos principais desafios da gestão democrática é o de ‘publicizar’ [...]”, no sentido de fazer pertencer de fato ao povo tudo aquilo que é público.

Os principais assuntos discutidos nas reuniões recaíram sobre o debate acerca de três comissões que foram criadas a partir da quarta reunião ordinária. As comissões criadas foram: Comissão da Análise da Folha de Pagamentos, Comissão de Formação de Conselheiros e a Comissão de Acompanhamento dos Programas Federais.

Percebemos, também, na análise das Atas, a ausência de acompanhamento das licitações que envolvem recursos do Fundeb, bem como a falta de visita dos conselheiros às obras que tinham como fonte de recursos o Fundeb. Nem mesmo uma amostragem dessas ações consta nos documentos. Essas funções estão explícitas na legislação nacional.

Os assuntos mais discutidos nas reuniões se encontram elencados no gráfico a seguir.

Gráfico 8 - Principais assuntos abordados nas Reuniões do CACS Fundeb de Vila Velha



Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

Além disso, o preenchimento do Sistema MAVS/Siope nunca ocorreu de forma democrática, com a presença dos demais conselheiros ou qualquer comissão por eles instituída. Essa centralização por parte da presidência não atende aos anseios da participação colegiada que, como afirma Mendonça (2000), tem o poder de limitar a dominação por parte do poder governamental.

Vimos, também, que os conselheiros analisam, sem se aprofundar, quando estão debatendo acerca dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) e dos dados do Censo Escolar. Os processos de prestação de contas chegam, eles fazem o relato dos valores, alguns membros questionam, principalmente quando se trata de reprogramação de valores, mas, ao final, as prestações ou reprogramações são aprovadas.

Essa é uma questão que não podemos deixar de problematizar. Apesar dos questionamentos feitos pelos conselheiros, o conselho acaba não tendo forças para poder enfrentar e discutir essas questões com o poder executivo. Por outro lado, o colegiado também não pode apenas cancelar as decisões que são tomadas e trazidas pelo executivo. Se o poder executivo está tendo problemas em não aplicar devidamente os recursos desses programas, é porque o planejamento para utilização deles não está acontecendo como deveria.

Inclusive, quando uma discussão acerca da reorganização da Educação de Jovens e Adultos (EJA) chegou ao CACS Fundeb, em meados de outubro de 2021, pudemos perceber como temas tão caros são tratados por alguns conselheiros:

[...] a proposta não é acabar com a EJA, e sim, buscar formas de **otimizar os recursos, levando qualidade aos alunos**, sem esquecer do professor e dos servidores envolvidos nessa modalidade. [...] o objetivo de pautar esse assunto, é focar no CACS Fundeb, no sentido de observar custos, cumprimento de carga horária, entre outras ações pertinentes. (DADOS DA PESQUISA, 2022, grifo nosso).

Esse ponto não poderia passar sem que pudéssemos fazer os questionamentos necessários. A Educação de Jovens e Adultos visa atender às pessoas que não tiveram, no tempo oportuno, condições de estudar na escola regular. Em outras palavras, é uma oportunidade para aqueles que, de certa forma, já se encontram à margem da sociedade, quando discutimos o direito à educação.

Buscamos, em Paulo Freire (2020b), uma resposta para essas falas que carregam esses sentimentos e opiniões acerca desses sujeitos historicamente excluídos. Ao falar dessas pessoas que buscam excluir, Freire (2020b) nos diz que:

[...] para eles, pessoa humana são apenas eles. Os outros, estes são “coisas”. Para eles há um só direito – o seu direito de viverem em paz, ante o direito de sobreviverem, que talvez nem sequer reconheçam, mas somente admitam os oprimidos. E isto ainda porque, afinal, é preciso que os oprimidos existam, para que eles existam e sejam “generosos”. (FREIRE, 2020b, p. 62).

Além disso, tentar associar qualidade da educação à otimização de recursos é um caminho que vai na contramão de tudo que os pesquisadores em financiamento da Educação e de qualidade do ensino vêm debatendo. A discussão sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), neste momento, é o nosso Norte, quando tratamos sobre esse tema. Nesse sentido, J. M. Pinto (2022) faz um alerta para os trabalhadores da educação. Para o autor:

É fundamental que os/as trabalhadores/as da educação se apropriem dessa discussão que não pode ficar na mão dos economistas do mercado, ou de especialistas, mesmo que bem-intencionados. A qualidade da escola é um conceito e uma construção social que, obviamente, não deve estar apartada das pesquisas na área. É crucial também que essa discussão seja levada pelos/as educadores para as salas de aula, compartilhada com os pais e mães, colocando, por exemplo, na porta de cada escola, o valor do gasto-aluno mensal, ou seja sua ‘mensalidade’, para que fique evidente o subfinanciamento, mostrando a distância que separa o investimento na escola pública das mensalidades das escolas privadas frequentadas pelos filhos e filhas da classe média. (PINTO, J. M., 2022, p. 709).

Nessa perspectiva, cabe esclarecer, também, que educação de qualidade demanda mais recursos. Não se faz uma educação de qualidade tentando otimizar recursos. Sobre esse assunto (PINTO, E. G., 2022), em sua atuação no Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, é enfática ao dizer que:

Quem diz que no Brasil há dinheiro sobrando para a Educação ignora que a maioria dos adultos com mais de 24 anos não concluiu o Ensino Médio. Somente em 31 de dezembro de 2016, à luz do artigo 6º da Emenda 59/2009, nós, Órgãos de Controle, pudemos passar a cobrar dos Governadores e Prefeitos a pré-escola para as crianças de 4, 5 anos e o ensino médio para os jovens de 15 a 17 anos (PINTO, E.G., 2022).

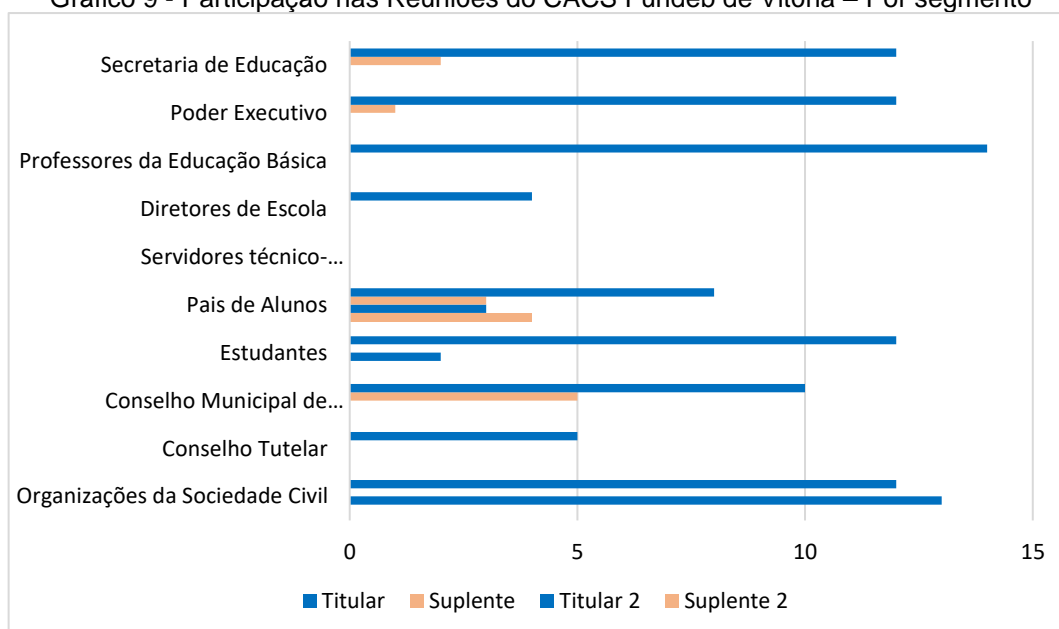
Por fim, no município de Vitória, o CACS Fundeb vigente foi instituído por meio da Lei nº 9.751, de 26 de março de 2021. O Decreto nº 19.194, de nomeação dos conselheiros, foi publicado inicialmente em 07 de abril de 2021 e depois republicado, através do Decreto nº 19.238 em 16 de abril de 2021, alterando a composição dos membros representantes do Conselho Municipal de Educação. Nessas nomeações, é

importante ressaltar que a vaga de suplente, direcionada aos representantes do Conselho Tutelar, não foi preenchida.

Ao analisar a documentação produzida, verificamos que foram realizadas sete sessões plenárias ordinárias e oito sessões plenárias extraordinárias, totalizando quinze sessões. Dessas quinze sessões, conforme documentos apresentados, em duas delas não houve quórum para deliberação dos assuntos. Não recebemos também a Ata da 3ª sessão plenária extraordinária. Essas sessões, no período em que buscamos analisar, ocorreram apenas de forma remota.

Há de se ressaltar também que, nos documentos apresentados, não consta a Ata de Posse e Eleição do Presidente/Vice-presidente do conselho. Assim, não conseguimos discorrer como todo esse processo aconteceu. Só identificamos quem atua na presidência e na vice-presidência por meio das Atas e da Portaria nº 039, de 23 de junho de 2021, em que o Regimento Interno foi homologado pela Secretaria Municipal de Educação. A presidência está ocupada por um representante dos professores da educação básica e a vice-presidência por um representante das organizações da sociedade civil.

Gráfico 9 - Participação nas Reuniões do CACS Fundeb de Vitória – Por segmento



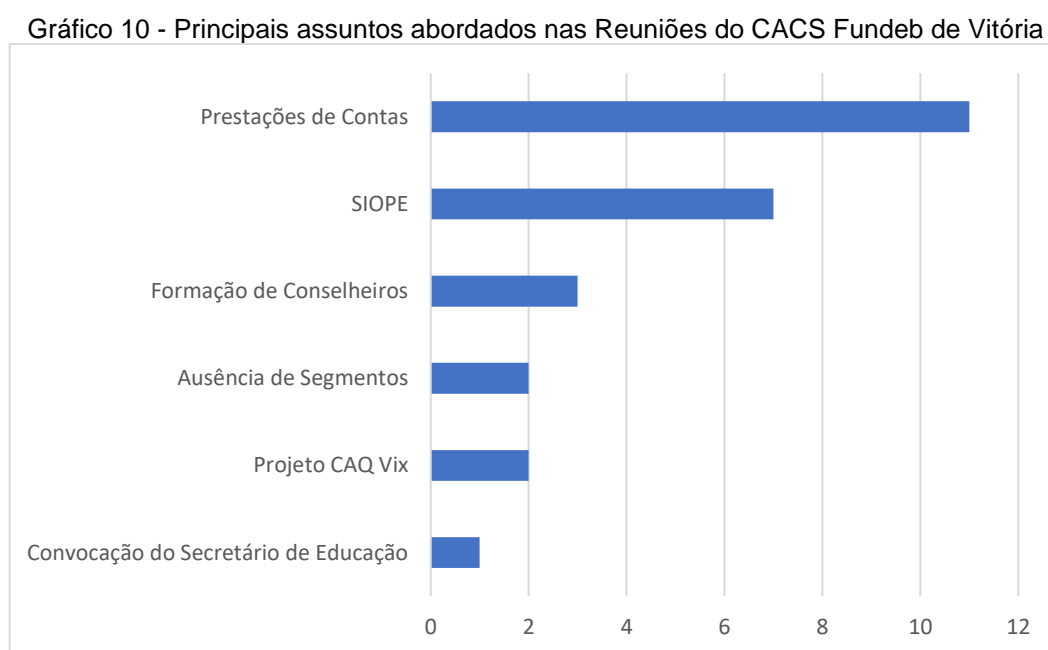
Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

Assim como no município de Vila Velha, o primeiro item que iremos analisar é sobre a participação dos conselheiros nas reuniões ordinárias e extraordinárias. O gráfico 9

apresenta detalhadamente a presença deles nas reuniões. Conforme relatado anteriormente, a presença dos conselheiros foi analisada em um total de doze reuniões. Reiteramos que estar presente não significa que houve participação efetiva, mas a ausência confirma essa não participação.

Constatamos, novamente, que as maiores ausências ocorreram em representantes da sociedade civil, com destaque para os seguintes segmentos: servidores técnico-administrativos, diretores de escola, conselho tutelar, pais de alunos e estudantes. Os representantes dos servidores técnico-administrativos não compareceram em nenhuma das reuniões analisadas.

Ao analisar o contexto geral dessas ausências, Davies (2001, 2008) nos alerta que, apesar de apresentarem uma possibilidade enorme do controle social sobre o Estado, os CACS foram e continuam bastante protocolares. Entendemos que o momento de pandemia tem sido desafiador, mas precisamos avançar mais, quando nos referimos à participação social.



Fonte: Atas do CASC Fundeb / Elaboração do Pesquisador (2022).

Também procuramos fazer um levantamento dos assuntos mais debatidos no conselho, para verificar se a atuação está conforme preconizada na legislação. Assim, o gráfico anterior nos mostra quais foram os assuntos mais discutidos nas reuniões do CACS Fundeb de Vitória/ES, no período de análise.

Podemos perceber que as análises das prestações de contas dos recursos do Fundeb se fizeram presentes em quase todas as reuniões. Essa discussão não aparece apenas na primeira reunião, pois, naquele momento, a única discussão era a discussão e aprovação do regimento interno. Além disso, era a única pauta em que havia debate nas reuniões.

Juntamente com a discussão e aprovação das prestações de contas, estavam as análises do Siope. Importante ressaltar que essas análises eram discutidas e deliberadas no coletivo, prezando pela participação dos conselheiros. Verificamos que tal fato não ocorria no município anteriormente analisado.

Uma coisa que nos chamou a atenção foi a convocação da Secretária Municipal de Educação, pelos conselheiros. A convocação se deu em torno da discussão de um Projeto de Lei, que tinha por objetivo a “[...] bonificação por desempenho no âmbito do município de Vitória”.

Reiteramos que essa convocação está prevista no art. 33 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, conforme descrito a seguir:

Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:

[...]

II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias. (BRASIL, 2020b).

O trecho da ata em que a convocação foi aprovada assim diz:

Após debate sobre os assuntos a serem tratados, ficou decidido que os conselheiros receberão a Lei do Fundeb e a Lei Orgânica do Município para leitura e análise, **e a convocação da Secretária foi aprovada por unanimidade.** (DADOS DA PESQUISA, 2022, grifo nosso).

Entretanto, não vislumbramos no decorrer das atas subsequentes o comparecimento da Secretária de Educação nas reuniões do CACS Fundeb. O que pudemos verificar é a ocorrência de uma reunião no gabinete da secretária com alguns participantes, já quando o projeto de lei sobre o objeto da convocação tinha sido aprovado. Pudemos,

assim, observar que a gestora da pasta não respeitou a convocação do conselho, e os conselheiros nada fizeram para que esse cumprimento fosse efetivado.

Outro ponto importante que não poderíamos deixar de destacar é sobre as discussões do Projeto CAQ-VIX, objeto de convênio realizado entre a Prefeitura de Vitória, por meio da Secretaria Municipal de Educação, e a Universidade Federal de Goiás (UFG). Esse projeto consiste na realização de pesquisa para o desenvolvimento de ferramenta computacional para subsidiar a elaboração de cenários de valores do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) para cada escola pública municipal de Vitória/ES, de acordo com o “Padrão de Qualidade de Referência” próprio desse Sistema de Ensino. Essa solução computacional consiste em um módulo no Simulador de Custo-Aluno Qualidade.

Pudemos observar, até a oitava reunião do CACS Fundeb, ocorrida em 15 de dezembro de 2021, que a Secretaria Municipal de Educação de Vitória ainda não tinha respondido os ofícios encaminhados pelo Conselho para saber sobre o andamento do objeto que trata esse convênio.

Além disso, verificamos que a formação de conselheiros também esteve presente nos assuntos do colegiado, fato observado no município anteriormente analisado. Essa questão torna-se relevante para o bom funcionamento dos conselhos, pois não apreendemos sobre orçamento e recursos públicos nas licenciaturas e nos mais diversos cursos da área da Educação.

Assim, não temos, desde os Conselhos do Fundef, uma formação específica e continuada para esses colegiados de controle de acompanhamento e controle social, como aqueles que ocorreram para o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (Pró-Conselhos) e que também foram descontinuados. Infelizmente, as formações acontecem mais por iniciativa dos conselheiros do que por parte do poder executivo.

Não conseguimos observar, nesta análise documental, a realização de visitas às obras da educação no município. Sobre essa questão, os conselheiros foram informados, pela Secretaria de Educação, que as obras em andamento não estavam sendo realizadas com recursos do Fundeb. Verificamos também a falta de análise nos demais processos licitatórios de compras e serviços que são custeados pelo Fundeb.

Também não vimos qualquer debate sobre a supervisão do censo escolar anual e a participação dos membros do conselho na elaboração da proposta orçamentária anual. Como descrito na legislação federal, essas ações têm como objetivo “[...] concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos”.

Ressaltamos, também, que, em 2021, dentre os quatro municípios, apenas Vitória não recebeu recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) ou do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja). Ao nosso ver, em razão disso, esses temas não adentraram os debates ocorridos nas reuniões analisadas.

Como ponto comum aos colegiados, em três dos quatro municípios pesquisados, verificamos que as várias representações foram escolhidas sem um devido processo democrático, com ampla publicidade e deliberação coletiva. Poderíamos citar, como exemplo, a representação de professores, a representação de pais, de alunos, dentre outros. Além deles, verificamos esse fato também na escolha dos representantes das organizações da sociedade civil.

O único município onde o processo transcorreu observando princípios considerados democráticos para a escolha de representações com divulgação e prazos factíveis e sem pressa de ser concluído, com comissão própria para organização das escolhas, foi Serra. Lá, pelos documentos observados, podemos dizer que a sociedade foi chamada a participar. Reiteramos que, mesmo que a escolha dos nomes tenha sido feita num momento pandêmico, a legislação possibilitou às associações e sindicatos a realização de assembleias virtuais. Logo, o aligeiramento dos processos que atropela a democracia não encontra qualquer elemento objetivo que lhe possa servir de justificativa.

Conforme preconizado na legislação nacional, os estados e municípios teriam 90 dias para a criação dos novos CACS, por meio de legislações específicas, a partir do início de vigência do “Novo” Fundeb, ou seja, a partir de 1º de janeiro de 2021. Percebemos que, nos municípios pesquisados, a criação dos conselhos ocorreu muito perto desse prazo final, contribuindo para que o processo de escolha das representações da sociedade civil fosse totalmente “atropelado” em Cariacica, Vila Velha e Vitória. Não

podemos afirmar que as escolhas foram ilegais, pois consta assim no ordenamento jurídico. Entretanto, a forma como ocorreram, com ausência da participação coletiva, possui características antidemocráticas e, no limite, flerta com a ilegalidade.

Outro ponto de convergência observado nos CACS dos quatro municípios diz respeito aos horários das reuniões, que tende a não privilegiar a participação dos representantes da sociedade civil. Gadotti e Romão (2002) nos apontam o caminho. Segundo os autores, “[...] para facilitar a participação é preciso oferecer todas as condições. Costuma-se convocar a população para participar em horários inadequados, em locais desconfortáveis ou de difícil acesso etc., sem nenhum cuidado prévio” (GADOTTI; ROMÃO, 2002, p. 48). Assim, a população precisa sentir-se respeitada, ser parte do processo e ter o prazer em reconhecer a importância do exercício de seus direitos. Os horários das reuniões deveriam ser repensados, de forma a garantir que a sociedade civil possa, de fato, estar presente e defender suas ideias e pontos de vista.

Além disso, no início de nossa pesquisa as documentações dos Conselhos não estavam acessíveis nos municípios de Cariacica, Serra e Vitória, em sítio eletrônico próprio ou do respectivo município. O CACS Fundeb do município de Vila Velha possui sítio eletrônico próprio, em que estão contidas as documentações. Após as nossas solicitações, o município de Cariacica também disponibilizou, em seu sítio eletrônico, as Atas atualizadas do CACS Fundeb. Já nos municípios de Serra e Vitória, as informações contidas no sítio eletrônico disponibilizado pelo poder público encontram-se desatualizadas.

Essa falta de informações tende a promover um afastamento da sociedade, pensada numa forma ampla, das atividades que são desenvolvidas pelo CACS Fundeb, visto que seus dados não são publicizados e suas ações não são divulgadas amplamente. Nós, que lutamos pelo constante aperfeiçoamento da democracia participativa, podemos observar, nessas ações, empecilhos para que a sociedade seja de fato protagonista nas atividades de controle social do poder público.

Para finalizar esta análise, um ponto repetidamente tratado, mas quase nunca resolvido, é a formação dos conselheiros. Seja ela inicial ou continuada, é ausência percebida em todos os quatro municípios pesquisados. Verificamos ainda que, pela

ação de alguns membros, ela acontece, mas isso não é uma política que o executivo tem possibilitado aos colegiados.

A formação dos conselheiros talvez seja uma das principais formas para o fortalecimento dos conselhos. Ela é uma ferramenta capaz de fazer com que cada conselheiro possa exercer suas atribuições com uma participação mais efetiva. Nesse caso específico, é importante que cada conselheiro possa ter acesso a conhecimentos sobre orçamento público, financiamento da educação, prestação de contas, dentre outros. Só assim teremos a possibilidade de uma atuação relevante, principalmente dos membros da sociedade civil.

Jacobi (2008, p. 115) nos diz que, “Segundo o MEC, muitos municípios desativam os conselhos por falta de capacitação dos conselheiros, dificuldade de acesso à legislação educacional ou falta de preparo para interpretação dessas leis”. Por esse motivo, a legislação deveria garantir políticas públicas de formação de conselheiros, com vistas a qualificar a participação do conselheiro indicado para atuação junto aos CACS Fundeb.

5.5 COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS A PARTIR DOS DADOS OBTIDOS

Neste tópico, apesar de não termos como objetivo realizar análise comparativa julgamos importante estabelecer algumas reflexões e apontamentos destacando similaridades e discrepâncias sobre entre os municípios pesquisados, tendo como referência os dados coletados nas entrevistas semiestruturadas, bem como nos documentos disponibilizados para análise. Esse movimento é essencial para que possamos lograr êxito em compreender o processo do CACS Fundeb no contexto da Grande Vitória destacando os pontos que nos indicam uma convergência, bem como aqueles que nos mostram as diferenças nas práticas municipais tanto com vistas a reafirmação de procedimentos democráticos quanto a busca de debelar mazelas e imperfeições na efetivação do controle social sobre a aplicação de recursos da educação.

Uma primeira observação nos permite relatar que, em nenhum dos municípios, os representantes de pais, alunos, conselho tutelar, servidores técnico-administrativos, participaram das entrevistas, reiterando que o convite foi estendido a todos os membros do colegiado. Essa dificuldade de escuta desses segmentos talvez possa

nos apontar para algumas questões: a) como ausência nas reuniões; b) insegurança quanto ao conhecimento da temática e/ou; c) uma participação menos efetiva desses sujeitos, ou seja, compõem o Conselho, mas não contribuem com o alcance de seus objetivos. Ainda, em síntese, essas questões podem indicar para uma participação homologatória dos atos do executivo e, talvez, possamos entendê-la também como expressão daquele processo aligeirado de escolha de membros representantes que afirmamos anteriormente como pouco democrático.

Nesse aspecto ainda, cabe ressaltar mais uma vez que, em três municípios (Cariacica, Vila Velha e Vitória) dos quatro pesquisados, o processo entre a aprovação da legislação correspondente e a nomeação dos conselheiros, foi realizado em um curto espaço de tempo. Entendemos que os municípios tiveram 90 dias para realizar ambas as ações e acabaram por fazer um processo corrido, se houve intencionalidade ou não, não foi possível observar, mas levanta dúvidas e é preciso ser problematizado, colocá-lo em análise.

Assim, excetuando Serra, a escolha daqueles que não representam o executivo, parece que aconteceu de forma açodada e sem a devida participação de todos que deveriam escolher seus representantes.

Em seguida, apesar de representarem segmentos diferentes, como nos mostra o primeiro tópico deste capítulo, sete dos oito entrevistados, possuem formação em alguma Licenciatura, ou sejam, têm formação para atuarem como professores. Apenas um entrevistado que possui formação em área não educacional. Para além disso, todos os entrevistados possuem formação inicial superior. Esse ponto está diretamente relacionado com o que apresentamos anteriormente, quando destacamos a ausência de algumas representações.

Além disso, quando buscamos analisar os conhecimentos dos conselheiros, vemos que em nenhum dos municípios, houve uma formação inicial ou continuada para que eles pudessem se apropriar dos conhecimentos técnicos, necessários para uma atuação efetiva nesse colegiado. Entendemos que essa falta de formação tende a beneficiar o poder executivo, pois quanto menor o conhecimento do conselheiro, maior a possibilidade de se abster, votar com o executivo ou votar sem a convicção necessária.

Em contraposição à ausência de processo formativo, oferecido pelo poder executivo, verificamos que os conselheiros dos quatro municípios buscam essa formação por iniciativa própria. Essa formação se desenvolve concomitante com a atuação dos seus membros. Complementando, e não menos importante, eles disseram que também aprendem com as discussões que acontecem durante as reuniões. Essa troca de saberes compartilhado, se faz essencial no processo de apropriação do conhecimento.

Um ponto que nos chamou a atenção e que aconteceu em todos os municípios integrantes desse estudo, diz respeito a ausência de diálogo entre representantes e representados em alguns segmentos. Alguns relataram que não dialogam ou tem dificuldades para fazer essa escuta com seus pares. Reiteramos que a autorrepresentação não pode ser concebida em espaços constituídos historicamente como democráticos.

Quando relacionamos o colegiado do CACS Fundeb com a gestão democrática, ouvimos dos conselheiros dos quatro municípios que, nas discussões e deliberações que ocorrem nas reuniões, são respeitadas as opiniões e pontos de vista daqueles que queiram se manifestar. Isso é fundamental para qualquer colegiado, entretanto, se faz necessário que todos possam ter um maior conhecimento daquilo que é discutido, para que mais pessoas possam opinar, não restringindo as intervenções sempre nas mesmas pessoas que, de certa forma, já possuem esse conhecimento.

Já quando questionamos acerca da publicidade dos documentos e das deliberações que são exaradas pelo Conselho, verificamos que, apenas o município de Vila Velha apresenta sítio eletrônico próprio do colegiado. Cariacica, Serra e Vitória utilizam espaços dentro do sítio eletrônico da municipalidade. Entretanto, no município da Serra, os dados encontrados não estão atualizados e não foram encontrados os arquivos referentes ao CACS Fundeb. Também é possível observar que esses colegiados pouco (ou nada) utilizam o Diário Oficial, para dar publicidade aos seus atos.

Em seguida, pudemos perceber um contraponto a respeito da gestão democrática dentro dos conselhos quando as questões de acesso e informação dos dados orçamentários/financeiros que são encaminhados ao FNDE, via SIOPE. Em dois municípios (Serra e Vitória) esse processo é participativo e realizado coletivamente.

Nos outros dois municípios pesquisados (Cariacica e Vila Velha), esse procedimento ocorre de forma centralizada. Tal procedimento está diretamente relacionado com a questão de análise das prestações de contas dos recursos do Fundeb, pois conhecer os trâmites administrativos é, no caso, um problema de acompanhamento e controle democrático da aplicação dos recursos e não como algo meramente formal e trabalhoso do qual o conselheiro possa se alienar. Entretanto, em nossa pesquisa pudemos perceber que poucas pessoas, nesses quatro conselhos, analisam com maior aprofundamento, questões relativas a esse assunto.

Observamos também, por meio dos documentos disponibilizados, que a participação dos estudantes nas reuniões, foi praticamente inexistente nos municípios de Cariacica e Serra. Apenas nos municípios de Vila Velha e Vitória é que houve alguma participação, apesar desse segmento ter direito a dois assentos em cada colegiado. Também observamos que Cariacica é único município em que representantes de escolas do campo possuem assento no CACS Fundeb. Porém, essa representação esteve muito ausente das reuniões e, apesar de levantarmos a questão, não foi possível analisar suas razões.

Outro ponto que ressaltamos, diz respeito à periodicidade das reuniões. Nos municípios de Serra, Vila Velha e Vitória, as reuniões ordinárias, acontecem, de forma mensal. Já em Cariacica, essas reuniões ordinárias, devem acontecer de forma trimestral, conforme legislação aprovada. Essa previsão legal feita por Cariacica nos causa estranheza não somente por divergir do modelo de reuniões mensais encontrado nas normas dos demais municípios pesquisados, mas por desconsiderar que análise dos dados do Siope, é bimestral. No limite, essa prescrição legal pode se caracterizar como norma em desfavor do controle social e indicação de que as reuniões serão momentos homologadores do executado.

Por fim, quando verificamos os assuntos que foram discutidos, a análise das prestações de contas, foi o assunto mais debatido nos quatro municípios, seguido pela formação de conselheiros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 representou uma reorganização dos processos de participação social, ampliando os espaços democráticos em diversas instâncias de controle social. Entretanto, a participação nesses processos decisórios se encontra em aperfeiçoamento, pois a democracia se reconstrói a cada dia.

A gestão democrática da educação está inserida nesse processo. Tendo a Constituição como ponto de partida, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), apesar de possíveis limites e condicionantes, demarca um importante passo na mudança das políticas educacionais no Brasil. A LDB se coloca como balizador nos aspectos relativos à democratização da escola.

No presente estudo, buscamos entender a gestão democrática como prática e processo de aprendizagem, também de lutas políticas, com vistas à criação de canais em que a participação se qualifique, torne-se efetiva, levando-nos a repensar as estruturas de poder presentes nas práticas educativas. Nesse sentido, buscamos a devida análise teórica sobre essas questões à luz dos trabalhos desenvolvidos por Chauí (2018), Paulo Freire (2001, 2015, 2019a, 2019b, 2020a, 2020b), Gohn (2011), Davies (2008), dentre outros.

Dessa forma, no que tange ao controle dos recursos ligados à educação, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social buscaram ampliar esses espaços democráticos. Destacam-se, nesse sentido, os Conselhos de Alimentação Escolar e, no caso específico deste trabalho, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Esse controle social dos recursos da educação ligados a um “fundo” específico foi iniciado com a criação do Fundef e permanece até os dias atuais com a vigência do “Novo” Fundeb.

Com o objetivo de aprofundar nossos estudos sobre o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no dia a dia e, assim, poder verificar a participação dos conselheiros nesse espaço de luta democrática, buscamos analisar a organização e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, a saber: Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória, tendo em vista as possíveis contribuições

desses espaços para a melhoria de políticas públicas educacionais e para se constituir e/ou consolidar como espaços de vivência democrática.

Mesmo em um período desafiador para toda a humanidade, causado pela pandemia da Covid-19, nossa pesquisa foi adiante. A maioria das entrevistas individuais foi realizada de maneira virtual, tendo apenas uma acontecido presencialmente. Dessa forma, conseguimos ouvir oito conselheiros, sendo dois de cada município. Os participantes não foram escolhidos por representação ou segmento, mas por vontade própria e pela disponibilidade dos interessados em participar da pesquisa. Essa talvez seja a questão que precisa de um olhar diferenciado, pois o desinteresse em participar, pode nos dar pistas da forma como os representantes da sociedade civil (pais, estudantes, conselho tutelar, servidores técnico-administrativos, dentre outros) atuam nas discussões do colegiado.

O recebimento das documentações produzidas aconteceu por e-mail ou em busca no sítio próprio na *internet*. Apenas em um dos municípios pesquisados, antes de nossa solicitação, a documentação estava disponibilizada em sítio próprio, que é o município de Vila Velha. Em Cariacica, esse processo começou a acontecer depois que demandamos, embasando nossa solicitação no que está previsto na legislação quanto a transparência. Somente assim, conseguimos ter acesso ao material produzido (atas etc.). Recebemos, por correspondência eletrônica, a documentação relativa às reuniões que ocorreram no município de Vitória. A documentação referente ao município da Serra nos foi enviada somente após solicitação junto à ouvidoria municipal e, mesmo assim, a documentação não veio de forma completa.

Sendo assim, a presente pesquisa revelou que existem fragilidades na atuação dos conselheiros nos municípios pesquisados. Aqueles que não possuem conhecimento dos assuntos tratados acabam ficando à margem das discussões ao invés de serem incluídos mediante processos formativos, o que entendemos imprescindível ao funcionamento de um órgão integrante do conjunto de mecanismos democráticos de controle social previstos na Constituição de 1988. Também não conseguimos ver debates sobre o andamento do preenchimento dos dados do Censo Escolar, bem como a conferência dos dados que são enviados pelos municípios, posto que a distribuição de recursos aos municípios depende dessas informações.

Outro ponto diz respeito à participação dos conselheiros na elaboração da lei orçamentária anual. Não houve qualquer menção a este ponto, em nenhum dos municípios. Assim como na análise de processos licitatórios de obras e serviços que são custeados com recursos do fundo. Em outras palavras, muitas atribuições contidas na legislação não são observadas e postas em prática pelos conselheiros e pelos CACS Fundeb desses municípios.

No novo Fundeb, instituído com a promulgação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, amplia-se o quantitativo dos representantes da sociedade civil, em detrimento dos representantes do poder executivo. Porém, em nossa pesquisa, não foi possível verificar mudança na atuação desses representantes na prática do trabalho no CACS Fundeb, em relação ao que acontecia anteriormente, conforme descrito por Flávia Silva (2021).

Além disso, como observamos, se não houver mudanças na legislação, principalmente na definição de segmentos que compõem o colegiado, podemos ter alguns que tendem a atender mais aos anseios do poder executivo do que aos interesses de controle social por parte da sociedade civil.

Uma dessas representações, é a de diretores escolares. Apesar de os municípios pesquisados realizarem, à sua maneira, consulta à comunidade escolar para escolha de pessoal para preencher o cargo de diretor escolar, a nomeação final é do chefe do poder executivo. Um possível caminho para superação desse limite ao exercício do controle social pode ser adotar eleições diretas, a partir da Carta Constitucional, ou por meio de algum outro processo de escolha envolvendo toda a comunidade escolar, com regras de controle dos atos dos gestores escolares previstos em legislações infraconstitucionais.

Entendemos que esse caminho é bem difícil, pois requer mudanças consideráveis, incluindo aí a questão do federalismo brasileiro, com suas possibilidades e limites. Talvez as Leis Orgânicas municipais poderiam estabelecer formas de provimento para função/cargo de Gestor(a) Escolar, com consulta à comunidade escolar e nomeação pelo chefe do executivo.

Outra representação que tende a caminhar com o poder executivo é a das organizações da sociedade civil, pois, via de regra, os processos de escolha dessa

representação não são bem delineados e transparentes. A inexistência transparência nesses processos tende a fazer dessas organizações defensoras dos atos do poder público, num jogo comumente marcado pela barganha em torno de seus próprios interesses. É o clientelismo e o “toma lá, dá cá” que se instala para minar as possibilidades do controle social sobre os recursos públicos destinado à educação.

No interesse da sociedade, o CACS Fundeb não pode, por sua natureza de controle social das ações do poder executivo no que tange à aplicação dos recursos da educação, funcionar como um órgão ligado a esse poder. Também, é importante afirmar que a participação da sociedade civil pode e deve ser constantemente aprimorada, de forma a equilibrar a tomada de decisões tanto do ponto de vista da qualificação da participação quanto no quantitativo de membros presentes nas reuniões.

Assim, precisamos de mudanças na legislação que possibilitem a ampliação da participação popular, com a inclusão de representantes de organizações civis que não sejam financiadas pelos recursos públicos e atuem na defesa da educação pública, gratuita e socialmente referenciada. Isso pode diminuir os riscos de se ter uma participação comprometida pela defesa de interesses próprios. Nesse sentido, entendemos que tais mudanças precisam ser discutidas com esses atores, que representam de fato, a sociedade civil.

Para além disso, a presidência dos respectivos colegiados – CACS Fundeb – não deveria ser ocupada por representantes do poder executivo, mas somente da sociedade civil. Para isso, servidores públicos do nível de governo em questão, não deveriam ser considerados como representantes da sociedade civil, como é o caso dos diretores escolares em alguns municípios. Também a representação no CACS Fundeb de outros órgãos e/ou Conselhos que prevejam a participação, paritária ou não, da sociedade civil, deve levar em conta o segmento de origem no Conselho a ser representado no CACS, impedindo confusão e/ou desvirtuamento representativo com a ampliação dos representantes do governo.

Na pesquisa, constatou-se um curto espaço de tempo entre a aprovação das respectivas leis municipais destinadas a regulamentar a composição do CACS Fundeb no formato estabelecido na lei do novo Fundeb e a nomeação dos

conselheiros. O apressamento ou, pode-se dizer, açodamento do processo de composição, com prazos exíguos para a indicação de representantes, contribuiu para que ficasse comprometida a observância do princípio de ampla participação democrática. Apenas no município de Serra esse processo foi organizado com prazos menos apertados e prevendo a realização de consultas e assembleias para a indicação das representações dos segmentos previstos em lei.

Também não poderíamos deixar de assinalar a questão que diz respeito à infraestrutura de funcionamento dos CACS Fundeb. Por mais que o poder executivo tenha a obrigação de fornecer toda a infraestrutura mínima adequada para o bom funcionamento dos colegiados, essa questão não é tratada de forma igualitária nos municípios observados, ficando na dependência da “boa vontade” do gestor e de sua maior ou menor abertura à participação popular, ao controle social, enfim, à democracia participativa. Assim, com o intuito de minimizar desmandos quanto ao provimento de infraestrutura aos conselhos, defendemos que os CACS Fundeb tenham previsão orçamentária própria e sejam Unidades Ordenadoras de Despesa. Isso permitiria, por exemplo, a manutenção de sítio próprio para divulgação dos trabalhos dos conselheiros, o pagamento de despesas para realização de visitas em obras e realização de outras diligências, a participação em formações específicas, dentre outras atividades.

Falando em formação dos conselheiros, é fundamental que a formação continuada seja obrigatória na legislação. Hoje, essa formação não aparece explicitamente na legislação aprovada. Uma possibilidade seria o Ministério da Educação assumir tal responsabilidade e realizá-la com a colaboração e parceria de sua rede de Instituições Federais de Educação. Lembramos que experiências de processos formativos para os demais conselhos de educação já foram realizadas pelas Ifes, em parceria com o MEC, por meio da então denominada “Escola de Gestores”. Poder-se-ia incluir o CACS Fundeb num programa dessa natureza.

Além disso, seria importante que os órgãos de controle interno e externo pudessem também fornecer essas formações, garantindo a participação dos conselheiros. Esses anseios são observados nas entrevistas realizadas e nos documentos analisados. Muitos conselheiros não possuem a formação para trabalhar com questões técnicas, como, por exemplo, os dados contábeis do fundo e orçamento público.

Sobre esse ponto, percebemos um distanciamento muito grande entre os Conselhos e o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Não há uma aproximação dos conselheiros com seus pares de outros municípios para troca de experiências. Não há também um fórum para que isso aconteça.

Outro ponto de destaque diz respeito aos horários em que as reuniões dos colegiados ocorrem. Percebemos que não houve qualquer intenção de se modificar aquilo que já vem sendo observado desde a década de 1990 com a criação dos CACS, quando da aprovação do Fundef. Os horários das reuniões continuam a “privilegiar” os representantes do poder público, que são dispensados do seu trabalho.

Nesse sentido, os representantes do poder público continuam “recebendo” para estar ali, fato que não acontece, por exemplo, com a representação de pais ou de alunos. Assim, esses que ficam “desassistidos” deveriam receber um *pró-labore*, *jeton* ou ajuda de custo para atuarem no CACS Fundeb.

Concluindo, como ainda estamos no início da vigência do Novo Fundeb, entendemos que a legislação precisa ser aperfeiçoada, destacando os pontos que foram elencados nessas considerações. Além disso, a sociedade civil precisa ser mais prestigiada e ter um papel mais relevante, sob pena de o CACS Fundeb, no novo formato, não conseguir superar os antigos problemas quanto à representatividade e não se constituir, de fato, como órgão de controle social, mas somente um espaço formal, inócuo, controlado pelo poder executivo. Se não fizermos isso, repetiremos erros que já foram destacados no passado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fellipe Almeida de. **Controle social na política de financiamento da educação: uma análise da atuação dos conselhos do FUNDEB na Região Metropolitana de Campina Grande – PB.** 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18267>. Acesso em: 14 jun. 2021.

ANDRÉ, Marli. O que é um estudo de caso qualitativo em Educação? **Educação e Contemporaneidade – Revista FAEEBA**, v. 22, n. 40, p. 95-104, jul./dez. 2013.

AQUINO, Javaerton de Souza. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB no município de Macau/RN: discutindo a participação dos conselheiros.** 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/29174>. Acesso em: 14 jun. 2021

ARAÚJO, Luiz. Impacto financeiro da implantação do CAQi no Brasil. **Educação & Sociedade**. v. 40, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019181802>. Acesso em: 02 jun. 2021.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educ. Soc.**, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, 2012. ISSN 0101-7330. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400016>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC.** 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2958>. Acesso em: 22 maio 2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L. (2020). Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 12, e20190045. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190045>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BEÇAK, Rubens. Democracia Moderna, sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 199, p. 7-23, 2013.

Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502915>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BERNARDO, Joyce Santana et al. Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 46, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046218302>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Edipro, 2017.

BORDENAVE, Juan Enrique Diaz. **O que é participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004.

BORGES, Alberto Jorge Mendes; VILLELA, Tania Mara Cursino (org.). **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, v.27, 2021. Disponível em: <http://aequus.com.br/publicacoes/municipios-es/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 8/2010, aprovado em 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 3/2019, aprovado em 26 de março de 2019**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, 2019a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2019-pdf/110291-pceb003-19-1/file>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamentação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6253.htm.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10. Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13. set. 1996b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006a.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 0049, de 18 de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Exm/EMI-049-MEC-MP.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica:** Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. São Paulo: Ed. Esplanada; Ministério da Educação MEC/SEESP, 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 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. Brasília, 1996a.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008.** Estabelece o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014a.

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 art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, 2020b.

BRASIL. **Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm>.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estud. psicol.**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, 1997. ISSN 1678-4669. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200005>.

CALDEIRA, Rosimeire de Jesus. **Limites e possibilidades da/na gestão do Conselho de Acompanhamento e Controle Social FUNDEF/FUNDEB em Rondonópolis – MT.** 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis, 2016. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/1192>. Acesso em: 14 jun. 2021.

CARIACICA. **Lei Orgânica Municipal, de 05 de abril de 1990.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Cariacica.

CARIACICA. **Emenda à Lei Orgânica Nº 27, de 14 de fevereiro de 2022.** Altera dispositivos da Lei Orgânica do Município.

CARIACICA. **Lei nº 3.539, de 08 de maio de 1998.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Secretaria Municipal de Administração de Cariacica, 08 de maio de 1998.

CARIACICA. Lei nº 4.373, de 10 de janeiro de 2006. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Cariacica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 11 jan. 2006.

CARIACICA. Lei nº 4.471, de 11 de maio de 2007. Dispõe sobre o Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 14 maio 2007a.

CARIACICA. Lei nº 4.473, de 11 de maio de 2007. Dispõe sobre a alteração de artigos da lei nº. 4.460/07 de 17 de janeiro de 2007, que reestrutura o Conselho Municipal de Educação de Cariacica. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 14 maio 2007.

CARIACICA. Lei nº 6.139, de 24 de março de 2021. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS/Fundeb. **Diário Oficial do município de Cariacica**, 24 mar. 2021a.

CARIACICA. Lei nº 6.185, de 08 de julho de 2021. Altera a denominação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS - Fundeb, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Cariacica**, 09 jul. 2021b.

CARIACICA. Portaria nº 212, de 29 de março de 2021. Designa os integrantes do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS - Fundeb, para a gestão 2021/2022. **Diário Oficial do Município de Cariacica**, 31 mar. 2021c.

CHAUÍ, Marilena. Democracia: criação de direitos. **Síntese - Revista de Filosofia**, Belo Horizonte, Minas Gerais, v. 45, n. 143, p. 409-422, 2018. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/4094/4080>. Acesso em: 23 jun. 2021.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p.149-161, jul./dez. 2012.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação**: um estudo em municípios nordestinos. 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14951>. Acesso em: 14 jun. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, outubro de 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300010>. Acesso em: 22 maio 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 18, n. 2 jul-dez, 2002.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do Fundef: participação impotente? *In*: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Org.). **Conselhos Participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 71 -87.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Curso Técnico de Formação para os funcionários da educação *In*: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

FAUNDEZ, A. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez, 1993.

FERRAZ, Ana Targina R. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *In*: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JUNIOR, Bajonas T. (orgs.). **Participação social na gestão pública**: olhares sobre as experiências de Vitória-ES. São Paulo: Annablume, 2009.

FERREIRA, Jesse Rodrigues. **O FNDE e os conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de pequeno porte**. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15059>. Acesso em: 14 jun. 2021.

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M; ARCEO, Enrique. (Orgs.). **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. O financiamento da educação especial no âmbito dos fundos da educação básica: Fundef e Fundeb. **Educar em Revista**, n. 58, p.

271-286, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.42415>. Acesso em: 01 jun. 2021.

FREIRE, Eduardo José. **A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2016. Disponível em: <http://ri.ufmt.br/handle/1/1022>. Acesso em: 14 jun. 2021.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Cartas à Cristina: reflexões sobre minha vida e minha práxis**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019b.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. 59. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019a.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. 48. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020a.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 75. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020b.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

FREITAS, Luis Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018. 160 p.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100005>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 5. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.

GATTI, B. A.; ANDRÉ, M. A relevância dos métodos de pesquisa qualitativa em educação no Brasil. *In*: WELLER, W.; PFAFF, N. (Org.). **Metodologias da pesquisa qualitativa em Educação: teoria e prática**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 29-38.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRON, Graziela Rossetto. Desafios políticos para a Educação. **Revista Travessias**, v. 02, n. 01, p. I-XIII, 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/2908>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v. 84).

GOMES, Ângela de Castro Correia. **Políticas públicas de financiamento da educação básica: uma análise da aplicação do Fundo de Manutenção e**

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, no período 2007-2010, em Guajará-Mirim, RO. 2011. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/9635>. Acesso em: 01 jun. 2021.

GONÇALVES, Rodrigo de Souza et al. Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 4, p. 1001-1013, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000400004>. Acesso em: 07 jun. 2021.

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

LIMA, André do Nascimento. **Poder político e controle social: uma análise dos conselhos de educação na microrregião do bico do papagaio – Tocantins**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/219>. Acesso em: 07 jun. 2021.

LIMA, Francisco Willams Campos. **Controle social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal – PA**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/5883>. Acesso em: 07 jun. 2021.

LIMA, Licínio Carlos. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000 - 2014). **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 140, p. 767-790, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017166662>. Acesso em: 02 jun. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, Camila Sartori et al. Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e Conselhos de Saúde. **Saúde em Debate**, v. 37, n. 98, p. 437-445, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/XWdmvbZhfwLmTtMyWNzrcjf/?lang=pt#>. Acesso em: 07 jun. 2021.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6404>. Acesso em: 28 maio 2021.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina**. Brasil e Venezuela. Maceió: Edufal, 2004.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3062>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: UNICAMP, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 100, p. 83-118, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MONLEVADE, J. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Idéa, 2007.

MUYLAERT, Camila Junqueira et al. Entrevistas narrativas: um importante recurso em pesquisa qualitativa. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 48, n. 2, p. 193-199, 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Pádua (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 52, 185-202, 2003b.

OLIVEIRA, Bruno Prates C. Contribuições à reflexão sobre conselhos gestores na gestão pública local: o caso de Vitória-ES. In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JUNIOR, Bajonas T. (orgs.). **Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; IANNU, Aurea Maria Zollner; DALLARI, Sueli Gandolfi. Controle social no SUS: discurso, ação e reação. **CienSaudeColet**, v. 18, n. 8, p. 2329-2338, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000800017>. Acesso em: 07 jun. 2021.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar Introdução Crítica**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

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”. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da educação básica no Estado da Paraíba**: análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo-PB. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250871>. Acesso em: 01 jun. 2021.

PICANÇO, Bruno Cordovil. **A regulação do Estado na educação básica por meio da política de fundos (FUNDEF e FUNDEB)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3088>. Acesso em: 02 jun. 2021.

PINTO, Élida Graziane. **“Os Desafios do Desenvolvimento – O Futuro da Regulação Estatal”**, promovido pelo Fórum de Integração Brasil Europa – FIBE. Lisboa: Portugal, 2022. Disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/procuradora-de-contas-participa-de-forum-em-lisboa-e-aponta-os-maiores-desafios-da-educacao-publica-no-brasil/>. Acesso em: 11 maio 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>. Acesso em: 02 jun. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235>. Acesso em: 02 jun. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053142946>. Acesso em: 02 jun. 2021.

PINTO, José Marcelino Rezende. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Retratos da Escola**, v. 15, n. 33, p. 689-712, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v15i33.1299>. Acesso em: 06 jun. 2022.

RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores (org.). **O movimento de educação para todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. Ebook. 260 p.

RAMOS, Regina Celia; DI GIORGI, Cristiano Amaral. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 72, p. 623-650, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000400009>. Acesso em: 07 jun. 2021.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007a.

SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 421-447, set./dez. 2007b.

SALES, Luis Carlos; SOUSA, Antonia Melo de. O Custo Aluno da educação infantil em Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do CAQi. **Educação em Revista**, v. 32, n. 1, p. 55-77, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698141253>. Acesso em: 02 jun. 2021.

SANTOS, Nalba de Araújo; PEREIRA, Luana Aparecida; RODRIGUES, Daniele Silva. Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos. **Brazilian Business Review**. v. 15, n. 5, p. 460-474, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15728/bbr.2018.15.5.4>. Acesso em: 14. jun. 2021.

SERRA. **Lei Orgânica Municipal, de 05 de abril de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município da Serra.

SERRA. Lei nº 1.981, de 23 de junho de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial**, 03. jul. 1997.

SERRA. Lei nº 2.665, de 30 de dezembro de 2003. Institui, cria e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município da Serra e dá outras providências. **Diário Oficial**, 31. dez. 2003.

SERRA. Lei nº 3.297, de 27 de novembro de 2008. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb. **Diário Oficial**, 04. dez. 2008.

SERRA. Lei nº 5.290, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em conformidade com o artigo 212-a da

constituição federal e regulamentado na forma da lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**. 30 mar. 2021a.

SERRA. Portaria nº 10, de 20 de abril de 2021. Dispõe sobre o Processo de Eleição de Representantes para a Composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação do Município da Serra/ES - CACS/FUNDEB, para o mandato 2021/2022. **Diário Oficial do Município da Serra**, 22 abr. 2021c.

SERRA. Decreto nº 1.311, de 19 de maio de 2021. Nomeia representantes das entidades descritas abaixo, para compor 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 para o mandato 2021 a 2022. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 20 maio 2021b.

SERRA. Decreto nº 1.343, de 27 de maio de 2021. Nomeia Presidente e Vice-presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS/FUNDEB para o mandato 2021 a 2022. **Diário Oficial do Município da Serra**, 28 maio 2021d.

SILVA, Flávia Márcia Costa. **O Conselho do Fundeb e o direito à Educação**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2021. Disponível em: https://sappg.ufes.br/tese_drupal//tese_15387_01%20Versao%20final%20da%20dissertacao.pdf. Acesso em: 06 jun. 2022.

SILVA, Gene Maria Vieira Lyra. **Controlabilidade social: o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do Fundeb**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250776>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

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**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa/PB, 2016. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/1663>. Acesso em: 07 jun. 2021.

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

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeo Fiuza de. **Conselhos e Conferências Nacionais: o que são, quantos**

existem e para que servem. Eixo Fortalecimento da democracia participativa: Plataforma pela Reforma do Sistema Político. 2012. Disponível em: <https://reformapolitica.org.br/2012/11/26/conselhos-e-conferencias-nacionais-o-que-sao-quantos-existem-e-para-que-servem>. Acesso em: 07 jun. 2021.

TIBURCIO, Rogério Machado Limonti. **O custo Aluno-Qualidade como eixo do sistema nacional da educação**: enfrentamento histórico ou miragem retórica. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-13052019-105357/pt-br.php>. Acesso em: 02 jun. 2021.

VANDERBERGHE, V. Combinación de los controles burocrático y de mercado en educación: ¿una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? In: NARODOWSKI, M. et al. (Orgs.). **Nuevas tendencias en políticas educativas**: Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica, 2002.

VILA VELHA. **Lei Orgânica Municipal, de 25 de outubro de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Vila Velha.

VILA VELHA. Emenda à **Lei Orgânica Nº 07, de 23 de agosto de 1993**. Dá nova redação ao parágrafo 1º do artigo 64 e ao artigo 225, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha.

VILA VELHA. Emenda à **Lei Orgânica Nº 13, de 03 de abril de 1998**. Dá novas redações ao artigo 225, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha.

VILA VELHA. **Decreto nº 129, de 30 de março de 2021**. Nomeia membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb para o mandato de 2021/2022. Vila Velha, 2021b.

VILA VELHA. Lei Nº 3.431, de 13 de abril de 1998. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – CONFUNDEF. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**. 03 jun. 1998.

VILA VELHA. **Lei nº 4.100, de 22 de outubro de 2003**. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vila Velha, Estado do Espírito Santo e disciplina seu funcionamento. Vila Velha, 2003. Disponível em: <https://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/Arquivo/Documents/legislacao/html/L41002003.html>. Acesso em: 13 jun. 2022.

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 Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 06 set. 2007.

VILA VELHA. Lei nº 4.651, de 09 de junho de 2008. Altera o art. 2º da Lei nº 4.554, de 30.08.2007. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 11 jun. 2008a.

VILA VELHA. Lei nº 4.737, de 08 de dezembro de 2008. Altera dispositivo da Lei nº 4.554, datada de 30.08.2007. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 10 dez. 2008b.

VILA VELHA. Lei nº 5.548, de 08 de julho de 2014. Altera dispositivo na lei nº 4.554 de 30.08.2001, que “dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb”. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 08 jul. 2014.

VILA VELHA. Lei nº 6.434, de 23 de março de 2021. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em conformidade com o artigo 212-A da Constituição Federal e regulamentado na forma da Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Diário Oficial do Município de Vila Velha**, 24 mar. 2021a.

VITÓRIA. **Lei Orgânica Municipal, de 05 de abril de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Vitória.

VITÓRIA. Decreto nº 19.194, de 06 de abril de 2021. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, para o mandato 2021/2022. **Diário Oficial do Município de Vitória**, 07. abr. 2021b.

VITÓRIA. Decreto nº 19.238, de 16 de abril de 2021. Nomeia membros para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, para o mandato 2021/2022. **Diário Oficial do Município de Vitória**, 16. abr. 2021c.

VITÓRIA. Emenda à **Lei Orgânica Nº 18, de 14 de agosto de 2001**. Altera os art. 143, 181, 186 e 213, da Lei Orgânica do Município de Vitória.

VITÓRIA. Lei nº 4.745, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial do Espírito Santo**, 30 jul. 1998b.

VITÓRIA. Lei Nº 4.747, de 27 de julho de 1998. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, 30 jul. 1998a.

VITÓRIA. Lei nº 7.124, de 14 de novembro de 2007. Altera as Leis n.º 4.746 e 4.747, de 27 de julho de 1998, que dispõem, respectivamente, sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória e institui o Sistema

Municipal de Ensino do Município de Vitória e dá outras providências. Revoga a Lei nº 4.745/98. **Diário Oficial do Espírito Santo**, 15 nov. 2007.

VITÓRIA. Lei nº 8.574, de 06 de dezembro de 2013. Altera dispositivos dos art. 4º e 12 da Lei nº 7.124/2007. **Diário Oficial do Legislativo do Município de Vitória**, 16 dez. 2013.

VITÓRIA. Lei nº 8.818, de 04 de maio de 2015. Revoga a Lei nº 8.574, de 06 de dezembro de 2013. **Diário Oficial do Município de Vitória**, 07 mai. 2015.

VITÓRIA. Lei nº 9.751, de 26 de março de 2021. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Vitória**, 29. mar. 2021a.

APÊNDICES

APÊNDICE A



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE TEORIAS DO ENSINO E PRÁTICAS
EDUCACIONAIS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Conselheiro(a)

Você está sendo convidado(a) para participar do estudo de campo referente a Dissertação de Mestrado denominada **A atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb em quatro municípios da região metropolitana da grande vitória**, sob responsabilidade do mestrando André Cibien Savergnini, regularmente matriculado no Curso de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), matrícula n.º 2020130010, sob a orientação do Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva. O objetivo da referida pesquisa é **analisar o funcionamento e a atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a saber: Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória.**

Selecionamos esse município porque atende aos propósitos da pesquisa. Sua participação não é obrigatória, e a qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. A sua recusa na participação não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador, o orientador, o curso de pós-graduação e a instituição de ensino os quais estão vinculadas.

Os(as) conselheiros(as) convidados(as) participarão de uma a uma entrevista semiestruturada a respeito da temática da pesquisa. Todas as informações relacionadas a pessoas obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação no estudo. Após a transcrição da entrevista, você receberá os registros por escrito para verificar sua fidedignidade e, caso deseje, realizar ajustes nas informações oferecidas na entrevista. Também, não revelaremos o nome da instituição e os nomes dos participantes diretos e indiretos.

Os dados coletados durante o estudo serão apresentados sob a forma de relatórios e serão divulgados em reuniões científicas, congressos e/ou publicações (artigos, anais e livros). Os resultados da pesquisa também serão enviados para os respectivos conselhos.

Você poderá entrar em contato com o pesquisador, podendo tirar suas dúvidas sobre esse estudo e a sua participação, agora ou a qualquer momento, bem como se desligar do estudo, caso tenha algum desconforto.

André Cibien Savergnini

Declaração

Eu, _____, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Local, _____ de _____ de _____.

Assinatura do Participante de Pesquisa

Pesquisador responsável pela Dissertação de Mestrado: André Cibien Savergnini

E-mail: _____ Telefone: _____

Programa de Mestrado Profissional em Educação/ Ufes

Contato da instituição: (27) 4009-7779 / 4009-2549 - CEP 29075-910. – Vitória-ES

E-mail: (27) ppgmpe.ufes@gmail.com

APÊNDICE B



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE TEORIAS DO ENSINO E PRÁTICAS
EDUCACIONAIS

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS CONSELHEIROS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

PREZADO(A) CONSELHEIRO(A),

Este trabalho, sob responsabilidade do mestrando André Cibien Savernini e a orientação do Prof. Dr. Itamar Mendes da Silva tem como objetivo principal **analisar o funcionamento e a atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), a saber: Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória.**

Acreditamos que sua colaboração terá grande relevância para a realização desta pesquisa. Portanto, contamos com a sua disponibilidade para compartilhar conosco as suas considerações sobre o referido assunto.

Gostaria de pedir permissão para filmar e/ou audiografar nossa conversa e saliento que sua identidade será mantida em sigilo na publicação e divulgação dos resultados desta investigação, conforme firmado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Podemos começar?

I - Começaremos perguntando sobre alguns aspectos que irão nos ajudar a caracterizá-lo/a

1. Você representa que segmento em sua atuação no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb?
2. Conte-nos sobre o processo de indicação para fazer parte do CACS Fundeb.
3. Qual a sua formação inicial e o ano desta formação?
4. É a primeira vez que atua como conselheiro(a)? Se não, em qual Conselho já atuou?

II - Agora vamos perguntar algumas questões acerca do funcionamento do CACS Fundeb em seu município.

1. Você recebeu alguma formação para desenvolver essa função de Conselheiro? Se sim, como foi?
2. Conte-nos com tem sido participar das reuniões ordinárias e extraordinárias do CACS Fundeb?
3. Você tem procurado dialogar com o segmento que você representa para informar e consultar sobre as decisões que toma?
4. Entende que sua atuação e dos demais conselheiros pode ser aperfeiçoada? O que poderia ajudar nessa melhoria? (fazer essa pergunta apenas se no item anterior tiver aparecido indicações de que há dificuldades)

III – Agora, gostaríamos de saber sobre a importância do CACS Fundeb como espaço de desenvolvimento da Gestão Democrática.

1. Como as discussões são pautadas no Conselho?

2. O CACS Fundeb tem dado publicidade de seus atos à sociedade em geral? Há divulgação das datas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias?
3. Todos/as os/as conselheiros/as participam das análises das prestações de contas que são encaminhadas pelo poder executivo ao Conselho?
4. Todos/as os/as conselheiros/as participam do preenchimento de dados relativos às prestações de contas que são encaminhadas ao FNDE via MAVS / SIOPE?
5. A sociedade se interessa pela atuação do Conselho? O que você pensa sobre isso?
6. Considera que a organização e o funcionamento do Conselho se fazem segundo princípios democráticos? Por que acha isso?

Por fim, você deseja acrescentar alguma informação que não foi abordada nos questionamentos e/ou esclarecer algum comentário realizado? Quais?

Obrigado!

APÊNDICE C – PRODUTO EDUCACIONAL

O produto educacional a seguir, traz como proposta, um guia prático para o(a) conselheiro(a) do CACS Fundeb, produzido a partir da pesquisa intitulada “O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória”, realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE) na linha de "Docência e Gestão de Processos Educativos", da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.

Este guia prático, busca proporcionar aos conselheiros dos CACS Fundeb em atividade e aos que vierem a assumir essa tarefa no futuro próximo, uma compreensão geral da origem dos recursos ligados à Educação. Ainda, pretende fornecer subsídios para que possam analisar com mais propriedade as prestações de contas dos gastos com educação que são responsabilidade desses conselhos.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**GUIA PRÁTICO PARA OS
CONSELHOS DE
ACOMPANHAMENTO E
CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB**

**ANDRÉ CIBIEN SAVERGNINI
ITAMAR MENDES DA SILVA**



FICHA CATALOGRÁFICA

Savergnini, André Cibien.

Guia prático para os Conselheiros de Acompanhamento e
Controle Social do Fundeb

/Savergnini, André Cibien;

Silva, Itamar Mendes da - 1. Ed. - Vitória: Universidade
Federal do Espírito Santo, 2022.

52 p. il. ; XX cm.

1. Conselhos. 2. Democracia. 3 Gestão Democrática. 4. Controle
Social.

GUIA PRÁTICO PARA OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

**ANDRÉ CIBIEN SAVERGNINI
ITAMAR MENDES DA SILVA**

REALIZAÇÃO



Universidade Federal do Espírito Santo
Centro de Educação
Programa de Pós Graduação em Mestrado Profissional em Educação
VITÓRIA/ES

SOBRE OS AUTORES

ANDRÉ CIBIEN SAVERGNINI

Possui graduação em Licenciatura Plena em Matemática pela Universidade Federal do Espírito Santo (2005). Aluno do Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE) da Universidade Federal do Espírito Santo e membro do Grupo de pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional - Getae (CNPq). Atualmente é professor estatutário das Prefeituras Municipais de Vila Velha e Cariacica. Multiplicador do Programa Formação pela Escola - FNDE. Foi Presidente do Conselho Municipal de Educação de Cariacica/ES (2015-2017). Foi Primeiro Secretário da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME/ES (2016-2017). Tem experiência na área de Educação, onde atuou na área de Planejamento Orçamentário e Financeiro da Secretaria Municipal de Educação de Cariacica (2013) e na área de Gestão Escolar, onde ocupou o cargo de Gerente de Educação Cidadã nessa mesma Secretaria.

ITAMAR MENDES DA SILVA

Pedagogo, mestre em Educação: Supervisão e Currículo e doutor em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutor em Políticas, Educação, Formação e Sociedade pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é Professor Associado no Departamento de Teorias do Ensino e Práticas Educacionais do Centro de Educação, da Universidade Federal do Espírito Santo atuando na graduação e pós-graduação e Vice presidente da Anpae (sudeste) gestão 2021-2023. É líder do Grupo de pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional - Getae (CNPq); integra o Grupo de Estudos e Pesquisas Paulo Freire - Geppf (CNPq) - e o Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo - Lagebes. Atuou na rede básica (Educação Infantil ao Ensino Médio) entre 1986 e 2005 como professor, coordenador pedagógico, diretor de escola e técnico de secretarias municipais. Foi membro do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo atuando como Conselheiro representante da Universidade na gestão 2012 a 2015; na Pró-reitoria de Graduação da Ufes foi Diretor do Departamento de Apoio Acadêmico (2012-2016) e Diretor do Departamento de Desenvolvimento Pedagógico (2016-2018); vice-diretor e diretor da Anpae-ES entre 2017-2021. Realizou estudos em Filosofia e tem experiência na área de Educação, com ênfase em Planejamento e Gestão; currículo e Avaliação, atuando principalmente nos seguintes temas: avaliação, qualidade da educação, conselhos e gestão de currículo.

APRESENTAÇÃO

O presente produto educacional traz como proposta, um guia prático para o(a) conselheiro(a) do CACS Fundeb, produzido a partir da pesquisa intitulada “O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em quatro municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória”, realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE) na linha de "Docência e Gestão de Processos Educativos", da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.

Este guia prático, busca proporcionar aos conselheiros dos CACS Fundeb em atividade e aos que vierem a assumir essa tarefa no futuro próximo, uma compreensão geral da origem dos recursos ligados à Educação. Ainda, pretende fornecer subsídios para que possam analisar com mais propriedade as prestações de contas dos gastos com educação que são responsabilidade desses conselhos.

O acesso às informações, bem como a possibilidade da leitura e entendimento dos dados que constam das prestações de contas, poderão contribuir para melhorar a atuação dos conselheiros nas atribuições que lhe são conferidas pela legislação. Dessa forma, a qualidade dos debates a serem realizados durante as reuniões poderá ser aprimorada.

Entendemos que o processo de melhoria da educação passa pela valorização da gestão democrática em todas as esferas de atuação cidadã. Assim, destacamos que o Fundeb busca ampliar as responsabilidades dos(as) conselheiros(as) no que tange ao controle social dos recursos públicos.

Além disso, nesse guia prático, buscamos explicar, de forma bem didática, como os dispositivos aparecem nas legislações, tendo por base nossa Carta Constitucional.

SUMÁRIO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	5
“NEM TUDO QUE SE PAGA É IMPOSTO”	10
OS IMPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	13
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE).....	18
A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/2020 - O “NOVO” FUNDEB.....	21
A LEI Nº 14.113, DE 25 DE DEZEMBRO DE 2020.....	29
A PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	31
O SIOPE.....	32
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO.....	35
CONSULTANDO OS SÍTIOS ELETRÔNICO DOS MUNICÍPIOS.....	41
PAINEL DE CONTROLE / TCE-ES.....	43
OUTRAS FONTES DE CONSULTA.....	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	51

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

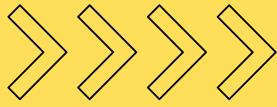
A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo composto de 10 artigos para tratar do como seriam assentadas as bases da educação nacional. Ao financiamento da educação, estão reservados os artigos 212 e 212-A. Esse último foi acrescentado a partir da promulgação da Emenda Constitucional Nº 103, de 23 de julho de 2020, mas dele falaremos mais adiante.

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, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, 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 A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

§ 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 1988).

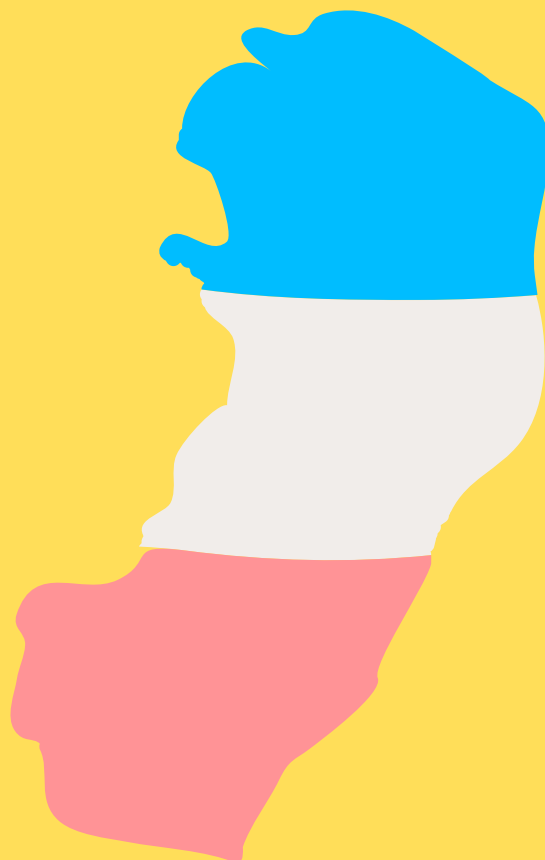
Dito isso, fica bem expresso quais são as obrigações sobre os investimentos em educação, tanto para a União, quanto para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

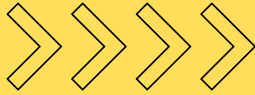
As legislações infraconstitucionais, jamais poderão caminhar no sentido contrário ao disposto no artigo 212 da Carta Maior. Logo, as Constituições Estaduais, bem com a Leis Orgânicas dos Municípios podem até atingir percentuais maiores de investimento em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas jamais podem deixar de investir o mínimo constitucional de vinte e cinco por cento.

No âmbito dos maiores municípios da Grande Vitória, bem como na Constituição Estadual, o investimento mínimo em educação, assim está descrito.

Constituição do Estado do Espírito Santo

Art. 178. O Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do disposto no Art. 212 da Constituição Federal. (ESPÍRITO SANTO, 1989).





Lei Orgânica do Município da Serra

Art. 203 O Município aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do disposto no art. 212 da Constituição Federal. (SERRA, 1990).

Lei Orgânica do Município de Cariacica

Art. 222. O Município aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CARIACICA, 1990).

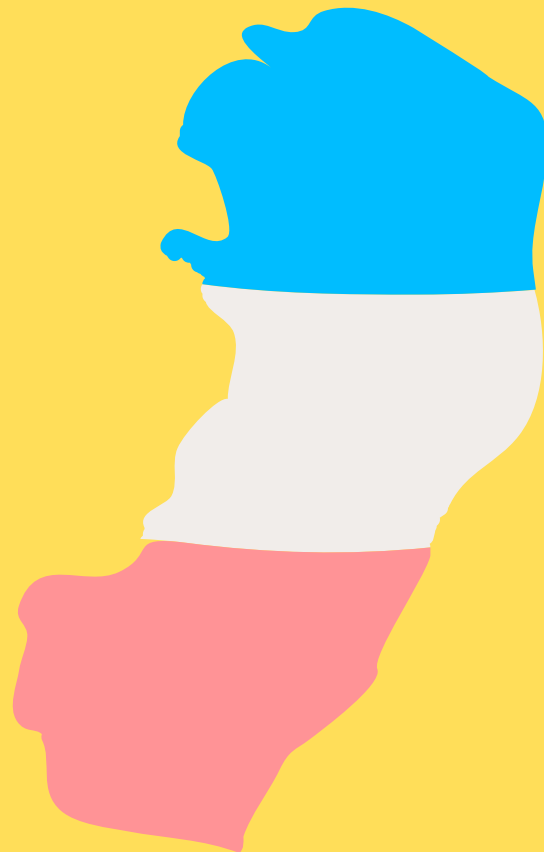
Lei Orgânica do Município de Vila Velha

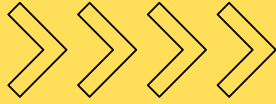
Art. 225 O Município aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (VILA VELHA, 1990).

Lei Orgânica do Município de Vitória

Art. 213 O Município aplicará, anualmente 35% (trinta e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação em geral e em obras de infraestrutura urbana.

§ 1º Do montante dos recursos de que trata este artigo, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) serão aplicados, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme determina o artigo 212 da Constituição Federal. (VITÓRIA, 1990).





Podemos observar que, atualmente, tanto o Estado quanto os municípios mais populosos da Grande Vitória aplicam somente o estabelecido como obrigatório no artigo 212 da Constituição Federal, muito embora em Cariacica e Vila Velha, esse mínimo já alcançou patamares de 27% e 35%, respectivamente. Já em Vitória, o legislador indicou, no caput do artigo 213 da Lei Orgânica Municipal, um percentual de 35% para “manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação em geral e em obras de infraestrutura urbana”. Uma redação que poderia ter tido mais “cuidado” ao falar apenas em MDE.



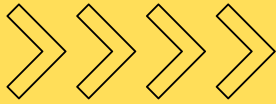


“NEM TUDO QUE SE PAGA É IMPOSTO”

Utilizamos a expressão “nem tudo que se paga é imposto” no subtítulo dessa seção, para deixar bem claro que, conforme disposto no artigo 212 da CF, o percentual mínimo a ser investido em educação, terá como base a “receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”. Nesse sentido, nem tudo que “pagamos”, recolhemos, ou que está inserido nas nossas compras, é imposto.

Apesar de grande parte da população pensar que tudo que o Poder Público arrecada é tão somente imposto, existem diferenças específicas entre cada tipo de arrecadação. De forma geral, todos esses tipos de recursos públicos são chamados de tributos, que se distribuem em diferentes espécies.





**PARA EXPLICAR MELHOR ESSA
QUESTÃO, O ARTIGO 145 DA
CONSTITUIÇÃO, DEIXA BEM
CLARO QUAIS SÃO AS
ESPÉCIES DE TRIBUTOS:**

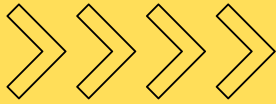
Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988).

De igual forma, a Lei N° 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), em seu artigo 5° é expressa ao enunciar que: “Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria”.



Além disso, baseado no artigo 217 do Código Tributário Nacional e nos artigos 148 e 149 da Constituição Federal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem considerado os “empréstimos compulsórios” e as “contribuições sociais” também como tributos.

O artigo 16 do Código Tributário Nacional nos diz que: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa aos contribuintes”.

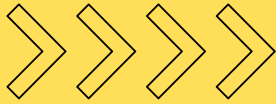
Por isso, nem tudo que é recolhido pelos cidadãos no pagamento de suas obrigações cotidianas, é contado para efeito de cálculo do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, existem tributos que não estão necessariamente na “cesta” de impostos que compõem os recursos da educação. Logo, todo imposto é um tributo, mas nem todo tributo é um imposto.

OS IMPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Feito esse primeiro esclarecimento acerca dos tributos, buscando deixar claro sobre as espécies de tributo presentes em nosso Sistema Tributário, vamos procurar explicitar quais são os impostos que estão contidos nesse Sistema.



Em nosso país, de acordo com a Constituição Federal, os tributos podem ser instituídos e cobrados por: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Eles possuem o que chamamos de “competência tributária”, ou seja, podem instituir leis que determinam pagamentos compulsórios ao Poder Público a título de tributo. Entretanto, esse “poder” também é limitado. Esses limites devem ser respeitados, sobretudo aqueles previstos no artigo 150 da Constituição.



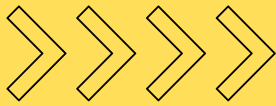
Quando tratamos de questões relativas aos impostos, a Constituição dedicou três seções, compreendidas entre os artigos 153 e 156, para falar dos impostos no Brasil, dividindo em Impostos da União, Impostos dos Estados e do Distrito Federal e Impostos dos Municípios. São eles: II – Imposto sobre Importação, IE – Imposto sobre Exportação, IR – Imposto de Renda, IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, IOF – Imposto sobre Operações Financeiras, ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, IGG – Imposto sobre Grandes Fortunas, ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos e ISS – Imposto sobre Serviços.



**A REPARTIÇÃO DESSES IMPOSTOS ESTÁ
DESCRITA CONFORME MOSTRA A TABELA A
SEGUIR:**

ENTE	IMPOSTO
União	II, IE, IR, IPI, IOF, ITR e IGF
Estados e Distrito Federal	ITCMD, ICMS e IPVA
Municípios e Distrito Federal	IPTU, ITBI e ISS

Fonte: Constituição Federal 1988 / Elaboração dos Autores

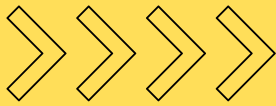


Hoje possuímos 13 (treze) impostos instituídos em nossos país, sendo que 07 (sete) são de competência da União, a saber:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (BRASIL, 1988)

Dentre os impostos da União, desde 1988 até os dias atuais, ainda não houve regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Esse imposto seria cobrado sobre aqueles patrimônios que podem ser considerados como grandes fortunas. Dessa forma, a legislação deveria estabelecer um percentual, ou estipular um valor, sobre qual o patrimônio deve ser tributado.



Dando sequência ao estudo dos impostos, aos Estados e ao Distrito Federal compete a instituição de impostos sobre:

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

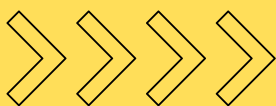
- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;*
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;*
- III - propriedade de veículos automotores*

(BRASIL, 1988).

Por fim, os Municípios tem a incumbência de instituir os seguintes impostos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;*
- II - transmissão "intervivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;*
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (BRASIL, 1988)*



Outra fonte de recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios são as transferências compulsórias da União aos demais entes federados referentes ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), descritos no artigo 159 da CF/88. Apesar de não constarem na lista de impostos, veremos mais adiante que essa fonte de recursos está presente na “cesta” do Fundeb.



Os entes subnacionais podem receber ainda recursos discricionários vindos da União para desenvolver programas e/ou projetos específicos selecionados por meio de editais e ou verbas destinadas por meio de emendas parlamentares individuais ou de bancadas.

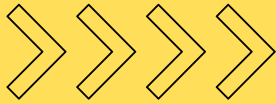
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)

Como explicado anteriormente, os recursos que compõem a cesta do MDE são provenientes da receita resultante de impostos. Dessa forma, o artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), em consonância com o artigo 212 da CF, estabelece que:



Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1996).



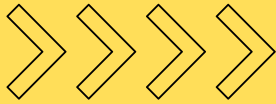


Assim, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), as ações de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis



Nesse sentido, a própria LDB estabelece, em seu artigo 70, as despesas que poderão ser realizadas com recursos dessa vinculação constitucional e no artigo 71, aquelas que não poderão ser realizadas com os mesmos. Por isso, conselheiro(a), é importante você saber como estão sendo aplicados os recursos da educação em seu município.





Na tabela 2, a seguir, explicitamos quais são essas ações:

Art. 70 - LDB	Art. 71 - LDB
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	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 - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/96 / Elaboração dos Autores



Quando se trata de remuneração, devemos entender que ela compreende o total dos proventos (salário, encargos sociais incidentes e gratificações como: tempo de serviço, titulação, dentre outras, previstas no plano de carreira, na lei de cargos e salários) devidos aos profissionais da educação, integrantes do quadro de servidores dos Estados, Distrito Federal ou Municípios.

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/2020 - O “NOVO” FUNDEB

Caro(a) conselheiro(a), a política de fundos para a educação brasileira teve início com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como Fundef, por meio da Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. Esse fundo seria o que chamamos de é uma “subvinculação” ou “a separação de uma parte” dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Esse fundo era composto pela redistribuição de 15% (quinze por cento), sobre a arrecadação de alguns impostos e transferências, levando em consideração o número de alunos matriculados na rede pública de ensino. Os impostos e transferências que eram abarcados pelo fundo são esses: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp; Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM. O Fundef teve vigência de 10 anos, finalizando no ano de 2006.

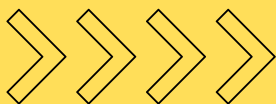




Apesar dessa inovação, o Fundef teve como características principais, o foco no ensino fundamental e consequente municipalização de escolas. Uma das questões identificadas como lacunar e como erro no estabelecimento do Fundef foi não tratar de outras etapas e modalidades da educação básica.

Após a vigência do Fundef, houve a necessidade de se expandir a abrangência do Fundo, de modo a contemplar toda educação básica, em suas diversas etapas e modalidades. As fontes de financiamento também foram ampliadas, em quantidade e em percentual, de impostos que faziam parte da “cesta” desse novo fundo. Assim, a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) aconteceu com a promulgação da EC nº 53/2006, com duração estabelecida de 2007 até o final de 2020.





Na mesma esteira de aprovação do Fundeb, estava prevista, também, a implantação de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação. Esse fato se consolidou com a aprovação da Lei Federal N° 11.738, de 16 de julho de 2008.

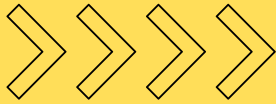
Essa legislação já foi alvo de questionamentos quanto a sua constitucionalidade junto ao STF, entretanto foi considerada constitucional e sua vigência reconhecida para todo o país.



No Fundeb que se encerrou, a União tinha a responsabilidade de complementar recursos para aqueles entes (Estados, Distrito Federal e municípios) cujos recursos fossem insuficientes para garantir o valor mínimo anual por aluno. Essa complementação da União seria de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos do fundo. Ao final de 2020, essa complementação da União atendeu apenas a 10 (dez) Estados da Federação*.

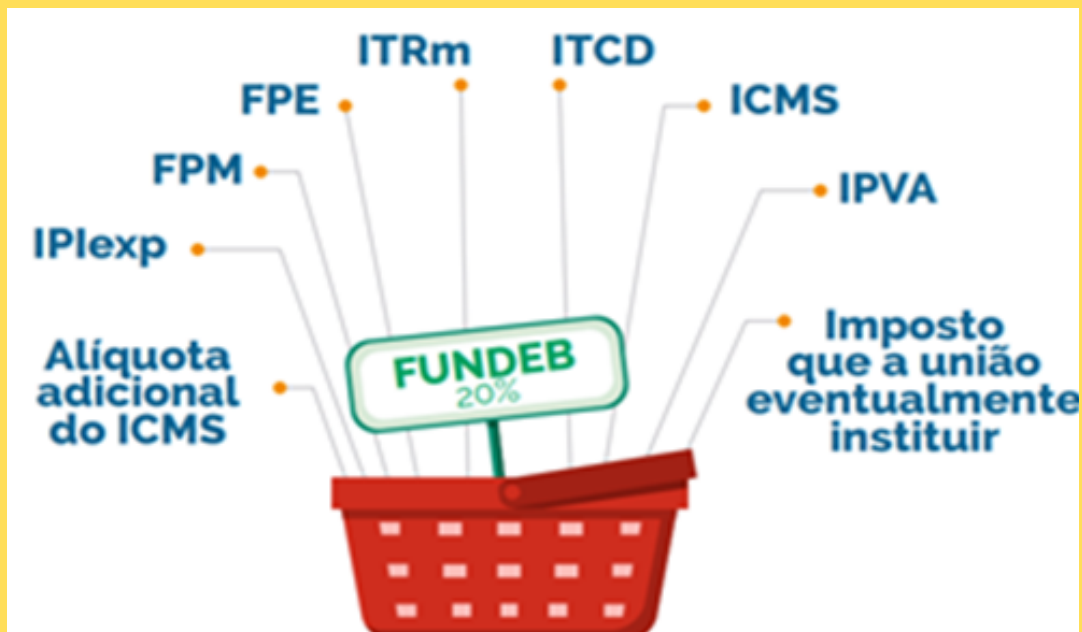
Cabe ressaltar, que tanto no Fundef quanto no Fundeb, foram dados passos importantes na fiscalização por parte da sociedade da aplicação dos recursos públicos. Em ambos os fundos, temos a existência de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), com a presença de professores, pais e estudantes, com o objetivo fiscalizar os gastos.

*Vide Portaria Interministerial MEC/ME nº 3, de 25 de novembro de 2020, que altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020.

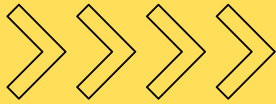


A política de fundos públicos para a educação teve continuidade com a aprovação a Emenda Constitucional (EC) N° 108, de 26 de agosto de 2020, que criou o “Novo” Fundeb ou como muitos autores chamam: “Fundeb permanente”. E é sobre esse “Novo” Fundeb, que está assentado o trabalho dos atuais conselheiros.

Fonte de Recursos do Fundeb



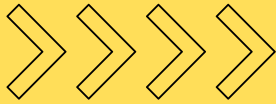
Fonte: FNDE. Manual do Fundeb. 2021.



Como nos mostra a Figura apresentada na página anterior, a composição do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, provém de uma cesta integrada por 20% (vinte por cento) dos seguintes impostos e transferências constitucionais: ITCD, IPVA, ITRm, FPE, FPM, ICMS, IPIexp, impostos que a União eventualmente instituir no âmbito de sua competência, receitas da dívida ativa tributária e seus respectivos juros e multas. Cabe ressaltar que esses recursos, pertencem aos próprios entes governamentais, os quais se encontram vinculados constitucionalmente, na proporção de 20%, ao respectivo Fundo. A complementação da União ao Fundo, que no Fundeb anterior, era de no mínimo 10%, passou para no mínimo 23%. A subvinculação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), iniciada com o Fundef, permanece até o Fundeb vigente.

Os recursos aportados ao Fundo, no âmbito de cada unidade federativa, são distribuídos de acordo com o número de matrículas nas diversas etapas e modalidades e conforme os fatores de ponderação, estipulados para cada uma delas. Esses fatores são definidos na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (vide art. art. 17 da Lei nº 14.113/2020).

Por isso a importância de o conselheiro acompanhar o preenchimento dos dados do Censo Escolar no município. Solicite sempre essas informações!

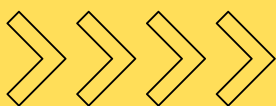


A complementação da União ao Fundo, de no mínimo 23%, será feita de forma escalonada até 2026 e distribuída de três formas diferentes. São elas:

MODALIDADES DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

Complementação da União	Percentual (%)	Critério
VAAF (Valor Anual por Aluno)	10%	No âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno do Fundeb de cada Estado e do Distrito Federal não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
VAAT (Valor Anual Total por Aluno)	10,5%	Distribuído a cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno de cada rede não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
VAAR (Valor Aluno/Ano por Resultado)	2,5%	Distribuído às redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.
Total	23%	-

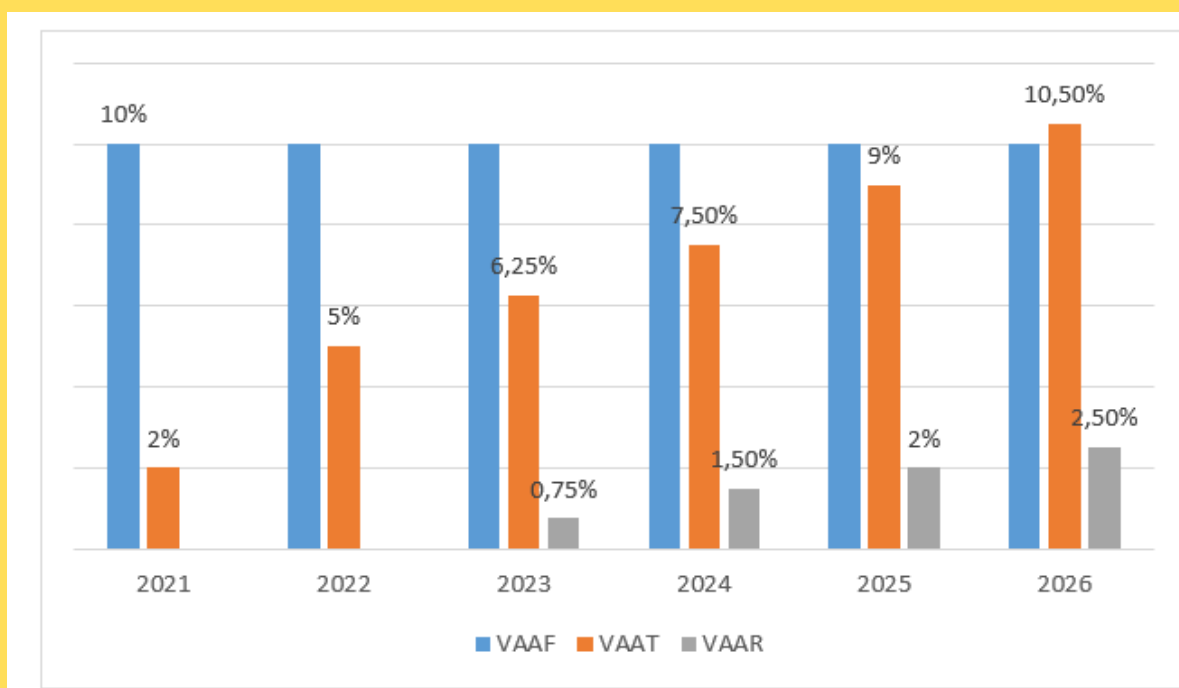
Fonte: Emenda Constitucional N° 108/2020 – Elaboração dos Autores.



Esses critérios, prezado(a) conselheira(a), em outras palavras, seriam a manutenção do critério estabelecido anteriormente pelo Fundeb vigente até 2020 (VAAF), a introdução de um critério que busca diminuir as disparidades entre as redes de ensino (VAAT) e o último, que é resultado de melhorias, por parte de cada rede de ensino, de indicadores, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*.

O escalonamento, até 2026, das diversas formas de complementação da União, se dará de acordo o gráfico seguinte.

COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO ATÉ 2026

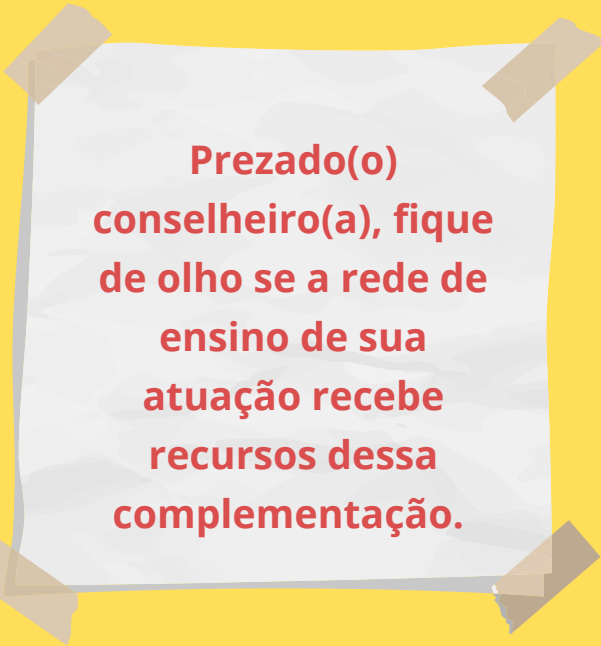


Fonte: Emenda Constitucional Nº 108/2020 – Elaboração dos Autores.

*A Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE, prevê, como elementos do Sinaeb, em seu art. 11, § 1º, I e II, indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional.



A complementação VAAT apresenta, ainda, algumas especificidades e consequentes obrigações. A primeira delas é, aplicar, pelo menos 15% do valor da complementação, em despesas de capital* na rede de ensino beneficiada. Já a segunda, consiste na obrigação de aplicar 50% do valor da complementação na Educação Infantil da rede de ensino que recebe os recursos. Essa segunda obrigação deve obedecer a dois indicadores o déficit de cobertura, calculado pela razão entre oferta e demanda atual e a vulnerabilidade socioeconômica da população.



**Prezado(o)
conselheiro(a), fique
de olho se a rede de
ensino de sua
atuação recebe
recursos dessa
complementação.**



*Despesas de Capital são os gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza.

A LEI Nº 14.113, DE 25 DE DEZEMBRO DE 2020

A Lei Nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 veio para regulamentar a EC Nº 108/2020. Entretanto, alguns itens trazidos pela Emenda ainda não foram regulamentados, como por exemplo, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Mas dentre as suas atribuições trazidas pela legislação, no artigo 33, estão:

Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - 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, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;

II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos, os quais serão imediatamente concedidos, devendo a resposta ocorrer em prazo não superior a 20 (vinte) dias, referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo;

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;

d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas para verificar, in loco, entre outras questões pertinentes:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

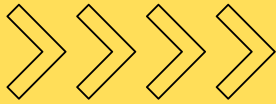
c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.

§ 2º Aos conselhos incumbe, ainda:

I - elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;

II - supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;

III - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao FNDE. (BRASIL, 2020, grifo nosso).



Logo, caro(a) conselheiro(a), esteja sempre atento com as atribuições que a legislação lhe confere. O Poder Executivo tem a obrigação de fornecer toda a infraestrutura para que você realize seu trabalho.

**Não deixe de cumprir
com suas atribuições.
Acompanhe, participe,
ouça e seja ouvido!**





A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Prezado(a) Conselheiro(a), o poder executivo tem a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos e de informar onde os mesmos estão sendo aplicados, conforme disposto no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal e na Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Da Constituição, destacamos o artigo 163-A, que assim nos diz:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (BRASIL, 1988).

Desta forma, procuraremos indicar caminhos para efetivar a análise das prestações de contas enviadas pelo poder executivo. Assim, faremos uma explicação sobre o processo nos diversos sítios eletrônicos oficiais.



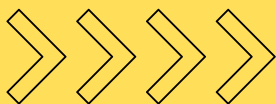
O SIOPE

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é uma ferramenta eletrônica com a finalidade de coletar, processar, disseminar e dar publicidade 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.

Ele se destina a toda sociedade, posto que possui acesso livre aos dados, sem necessidade de senhas. Sendo assim, o SIOPE ajuda a fortalecer os mecanismos de controle social da aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Além dessa função, também se presta a subsidiar os gestores educacionais 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.

Os dados que compõem o SIOPE são enviados pelo poder executivo das instâncias estadual, distrital e municipal, a cada bimestre, ao CACS Fundeb, para análise e parecer. Apesar da senha para validação vir em nome da presidência do colegiado, a responsabilidade é de todos os membros e você pode solicitar que essa análise não fique restrita a quem ocupa a presidência. A gestão do conselho deve ser democrática e os dados devem ser analisados por todos.





COMO ACESSAR OS DADOS DO SIOPE?

No sítio eletrônico:
<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope>.



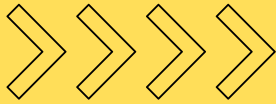
Como estamos tratando de municípios, quando você acessar o sítio eletrônico acima, procure o item chamado “Relatórios Municipais”. Ao selecionar esse item, aparecerá uma relação de informações, conforme nos mostra a figura 2 a seguir. Lembre-se também que há um espaço para análise dos “Relatórios Estaduais” e outro para os “Relatórios da União”.

RELATÓRIOS MUNICIPAIS SIOPE

The screenshot shows the website interface for the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). At the top, there is a search bar with the text "O que você procura?". Below the search bar, the main heading is "Relatórios Municipais". Underneath this heading, there is a sub-header "Publicado em 10/12/2020 16h33 | Atualizado em 26/05/2021 15h03". A list of report categories is displayed, including:

- Situação de entrega dos municípios
- Municípios transmitidos por faixa de população
- Municípios transmitidos por UF
- Municípios que não transmitiram
- Processamento de Arquivos de Transmissão
- Validar Recibo de Transmissão
- Consultar Remuneração dos Profissionais da Educação - FUNDEB
- Dados informados pelos municípios
- Demonstrativo Fundef/Fundeb
- Relatório resumido da execução orçamentária - RREO
- Demonstrativo de receitas e despesas com MDE (Somente em 2005)
- Demonstrativo da função educação
- Indicadores
- Quadro de Resumo de Despesas
- Relatório Precatório do FUNDEF

Fonte: SIOPE / FNDE.



Como podemos observar, são vários itens que se pode explorar quando se trata dos Relatórios Municipais no SIOPE. Podemos observar como está a situação de entrega dos relatórios pelos municípios, para poder “cobrar” eventual atraso. Pois os atrasos podem fazer com que os municípios tenham problemas de realização de convênios com a União, fazendo com que alguns recursos não cheguem no tempo adequado.



**ATENÇÃO!
VERIFIQUE SE
SEU MUNICÍPIO
ESTÁ EM DIA COM
OS DADOS DO
SIOPE!**



RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ajuda a compreender a situação fiscal do município, com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa. Congrega as informações da execução orçamentária de todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo também o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A publicação do RREO deve ser feita pelas esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, conforme disposto no § 3º, art. 165, da Constituição Federal de 1988. O Poder Executivo dispõe de até trinta dias, após o encerramento de cada bimestre, para a publicação dele nos diversos espaços, como sítio eletrônico, diário oficial, dentre outros. Assim, ao acessar os Relatórios Municipais, as pessoas têm acesso às informações transmitidas.

Basta acessar o site:

[SIOPE \(fnde.gov.br\)](http://fnde.gov.br)



RREO SIOPE

FNDE **SIOPE** SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal

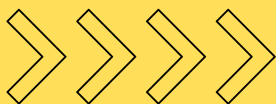
Ano: 2022
Período: Anual
UF: Acre
Município: Acrelândia

Não sou um robô reCAPTCHA Privacidade - Termos

Consultar

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
Versão: 03.05.2022#5ccce5

Fonte: SIOPE / FNDE.



Acessando o site, podemos escolher o período e o município a ser analisado. Ao fazer isso e clicar em consultar, será gerado um relatório para que se possa fazer a análise. Pegamos um exemplo como consta na Figura abaixo, para mostrar como esse relatório é apresentado.

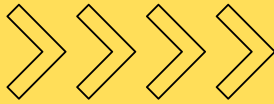
MODELO DE APRESENTAÇÃO DO RREO

FNDE	SIOPE SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO
Imprimir	
Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - MUNICÍPIOS	
SERRA - ES	
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	
Período de Referência: 6º Bimestre/2021	
RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)	R\$ 1,00
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (Arts. 212 e 212-A da Constituição Federal)	

Fonte: SIOPE / FNDE.

Nessa figura, vemos detalhadamente o nome do município, o período observado e também podemos verificar que não se trata apenas de verificação das receitas do Fundeb, mas de todo o detalhamento das despesas de MDE.

Na análise dos dados é importante observar os dispositivos contidos na Emenda Constitucional N° 108/2020, bem como aqueles contidos na Lei N° 14.113/2020.



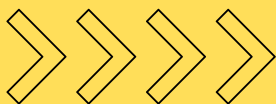
Análise RREO

INDICADORES - Art. 212-A, inciso XI e § 3º - Constituição Federal ²	VALOR EXIGIDO (i)	VALOR APLICADO (j)	VALOR CONSIDERADO APÓS DEDUÇÕES (k)	% APLICADO (l)
19- Mínimo de 70% do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica	179.439.477,58	190.839.532,35	190.839.532,35	74,45
20 - Percentual de 50% da Complementação da União ao FUNDEB (VAAT) na Educação Infantil	7.440.054,78	6.810.822,45	6.810.822,45	45,77
21- Mínimo de 15% da Complementação da União ao FUNDEB - VAAT em Despesas de Capital	2.232.016,43	4.992.555,00	4.992.555,00	33,55
INDICADOR - Art.25, § 3º - Lei nº 14.113, de 2020 - (Máximo de 10% de Superávit) ³	VALOR PERMITIDO (m)	VALOR NÃO APLICADO (n)	VALOR NÃO APLICADO APÓS AJUSTE (o)	% NÃO APLICADO ((p)
22- Total da Receita Recebida e não Aplicada no Exercício	25.634.211,08	5.621.169,90	5.621.169,90	2,19

Fonte: SIOPE / FNDE.

Atualmente, a Lei N° 14.113/2020, em seu artigo 26, determina que, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos, será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. No caso apresentado pela figura 5, no ano de 2021, a parcela destinada para essa remuneração foi de 74,45%.

Outro ponto que destacamos na na figura acima diz respeito à complementação VAAT, relatada quando detalhamos a complementação da União. O município observado na figura recebeu esse tipo de complementação já no primeiro ano de vigência da EC N° 108/2020. Essa complementação que busca reduzir as desigualdades entre as redes de ensino, aparece nas redes em que o valor investido por aluno é mais baixo que o estabelecido em lei.



Outro ponto que destacamos na anterior diz respeito à complementação VAAT, relatada quando detalhamos a complementação da União. O município observado na figura recebeu esse tipo de complementação já no primeiro ano de vigência da EC Nº 108/2020. Essa complementação que busca reduzir as desigualdades entre as redes de ensino, aparece nas redes em que o valor investido por aluno é mais baixo que o estabelecido em lei.

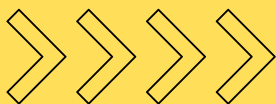
Por fim, também observamos na figura anterior, que o município utilizou o dispositivo contido no § 3º do art. 25, Lei Nº 14.113/2020, reprogramando um percentual de 2,19%, para aplicação no primeiro quadrimestre do ano subsequente. O Referido artigo diz que:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

...

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (BRASIL, 2020).



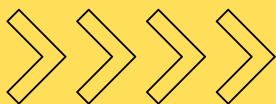


Para caracterização do que é remuneração, profissionais da educação e em efetivo exercício é feita de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 4 - § 1ª - Art. 26 - Lei Nº 14.113/2020

Remuneração	Considera o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;
Profissionais da educação básica	Docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)
Efetivo Exercício	Considera a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Fonte: Lei Nº 14.113/2020 – Elaboração dos Autores.



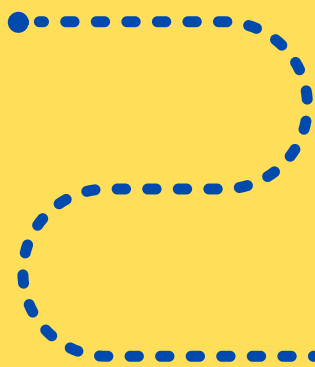
Cabe ressaltar que a primeira redação da Lei Nº 14.113/2020, sofreu alterações com a aprovação da Lei Nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Um dos pontos que foi alterado, trata da justamente da caracterização dos profissionais da educação, conforme se pode constatar na tabela 4.

Para além dessas informações, outro item que não podemos deixar de observar, que se faz presente no RREO, diz respeito, ao **mínimo constitucional**, descrito no caput do artigo 212 da CF/88, das Constituições dos Estados e do Distrito Federal, bem como das Leis Orgânicas Municipais.

MÍNIMO CONSTITUCIONAL MDE

APURAÇÃO DO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL 2.e.5	VALOR EXIGIDO (x)	VALOR APLICADO (w)	% APLICADO (y)
33- APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA DE IMPOSTOS	133.010.214,41	143.350.988,72	26,94

Fonte: SIOPE / FNDE.



ATENÇÃO

Tratamos dessas questões do mínimo constitucional, da aplicação de 25%, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, das receitas da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, quando começamos a falar de **financiamento educação**. Se tiver dúvidas, retorne lá!



CONSULTANDO OS SÍTIOS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS

Além do SIOPE, os dados das prestações de contas de recursos aplicados ficam disponibilizados nos sítios eletrônicos dos municípios, mais especificamente no espaço reservado para o cumprimento de outra lei, a Transparência das ações do poder público. Nas figuras a seguir, podemos verificar, a título de exemplo, onde encontrar esses dados, nos municípios de Cariacica e Vila Velha, respectivamente.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA CARIACICA

Fonte: Sítio Eletrônico – Prefeitura Municipal de Cariacica.



PORTAL DA TRANSPARÊNCIA CARIACICA



Fonte: Sítio Eletrônico – Prefeitura Municipal de Cariacica.

No sítio eletrônico do município de Cariacica, clique na aba “Prestação de Contas” e posteriormente, no item LRF, em seguida na descrição Execução orçamentária. No município de Vila Velha, o item para a pesquisa tem a nomenclatura de “Contas Públicas”. Sendo assim, fiquem atentos para verificar sempre onde aparecer a opção “LRF – Execução Orçamentária”.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA VILA VELHA



Fonte: Sítio Eletrônico – Prefeitura Municipal de Vila Velha.

Além do espaço destinado à Transparência, os dados também são publicizados nos respectivos Diários Oficiais, sempre dentro do prazo estabelecido pelo artigo 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

PAINEL DE CONTROLE/ TCE-ES

Outra importante ferramenta, para acompanhamento dos gastos em geral dos municípios capixabas, é o **Painel de Controle**, sítio eletrônico disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), com a finalidade de organização dos dados recebidos pelos municípios, para que a sociedade em geral possa fiscalizar a utilização dos recursos públicos.

Para verificar o sítio eletrônico do Painel de Controle, deve-se acessar:

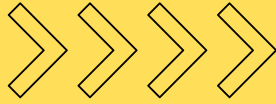
<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/>

Aparecerá uma imagem como mostrada na figura a seguir. Basta selecionar o município que deseja pesquisar no mapa, e assim terá as informações.

PAINEL DE CONTROLE TCE ES

The screenshot shows the homepage of the 'Painel de Controle' website. At the top left is the logo 'painel de controle'. At the top right is the logo for 'CidadES TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO'. Below the header, the text reads 'A sua ferramenta de fiscalização dos órgãos públicos capixabas'. There are two main sections: 'MUNICÍPIOS' and 'ESTADO'. Under 'MUNICÍPIOS', there are six buttons: 'Serra', 'Todos os municípios', 'Indicadores Consolidados', 'Comparador', 'Rankings', and 'Poderes e órgãos'. Under 'ESTADO', there is a large map of the state of Espírito Santo with a person icon pointing to a location. Below these sections is 'OUTRAS OPÇÕES' with six buttons: 'Boletins e informativos', 'Obrigações', 'Prestações de Contas', 'Fiscalizações', 'Dados abertos', and 'Áreas temáticas'. At the bottom, there is a paragraph: 'O TCE-ES recebe dados dos órgãos públicos capixabas e os disponibiliza aqui, em formato simples e acessível, para você fiscalizar o uso do recurso público.' and a small URL: 'https://paineldecontrole.tcees.tc.br/dadosAbertos/'.

Fonte: Painel de Controle - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.



Ao selecionar o município que deseja realizar sua pesquisa, aparecerá uma “Visão Geral” das receitas e despesas, dos limites com gastos, dentre outras informações.

PAINEL DE CONTROLE TCE ES



Fonte: Painel de Controle – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Ao selecionar o município que deseja realizar sua pesquisa, aparecerá uma “Visão Geral” das receitas e despesas, dos limites com gastos, dentre outras informações.

PAINEL DE CONTROLE TCE ES



Fonte: Painel de Controle – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.



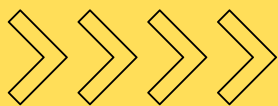
Nesse sítio destacamos dois “espaços” importantes para que o(a) conselheiro(a), tenha acesso aos dados educacionais. Dentro de “Gestão Fiscal”, temos um espaço para análise dos recursos da educação e outro destinado exclusivamente para o Fundeb, conforme as figuras a seguir:

PAINEL DE CONTROLE TCE ES

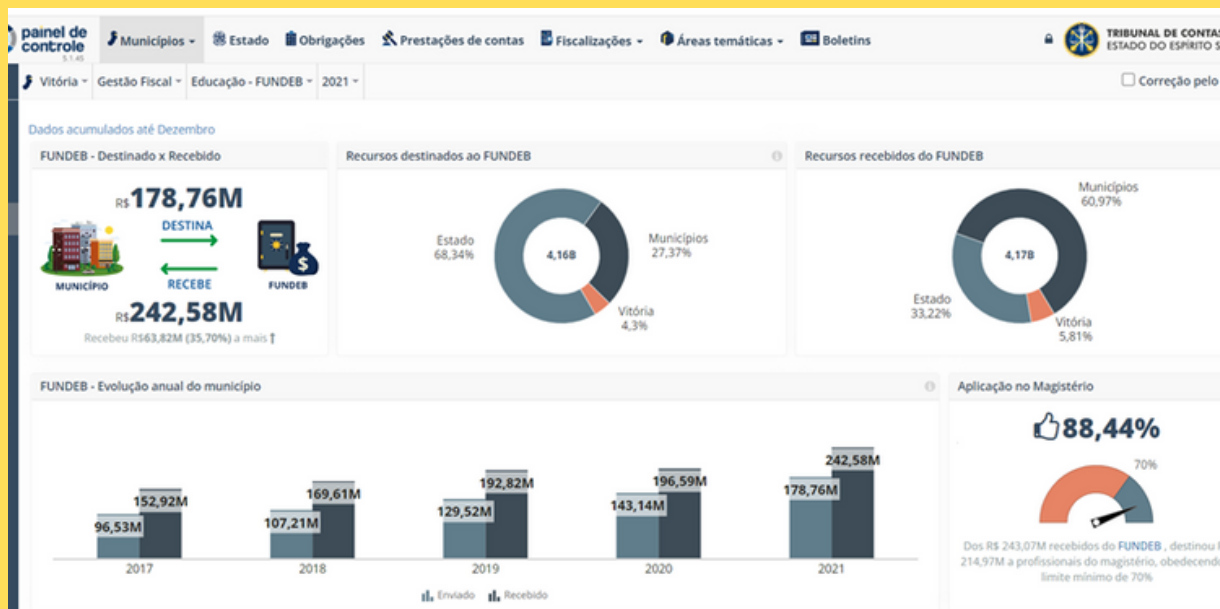


Fonte: Painel de Controle – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Dentro do espaço “Educação”, podemos destacar a aplicação de recursos em educação e a observação do limite constitucional, além de poder verificar a evolução da aplicação desses recursos ao longo dos anos.



PAINEL DE CONTROLE TCE ES



Fonte: Painel de Controle – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

No espaço para à análise do Fundeb, podemos verificar quanto o município destina e o quanto ele recebe de recursos, pois o Fundeb é um fundo estadual, que depois redistribui os recursos para os municípios, de acordo com os dados do censo escolar, respeitando os fatores de ponderação, para as diversas etapas e modalidades de ensino. Também é possível observar a aplicação dos recursos no item profissionais da educação, como visto anteriormente, além de possibilitar a visualização da evolução dos recursos do fundo ao longo dos anos.

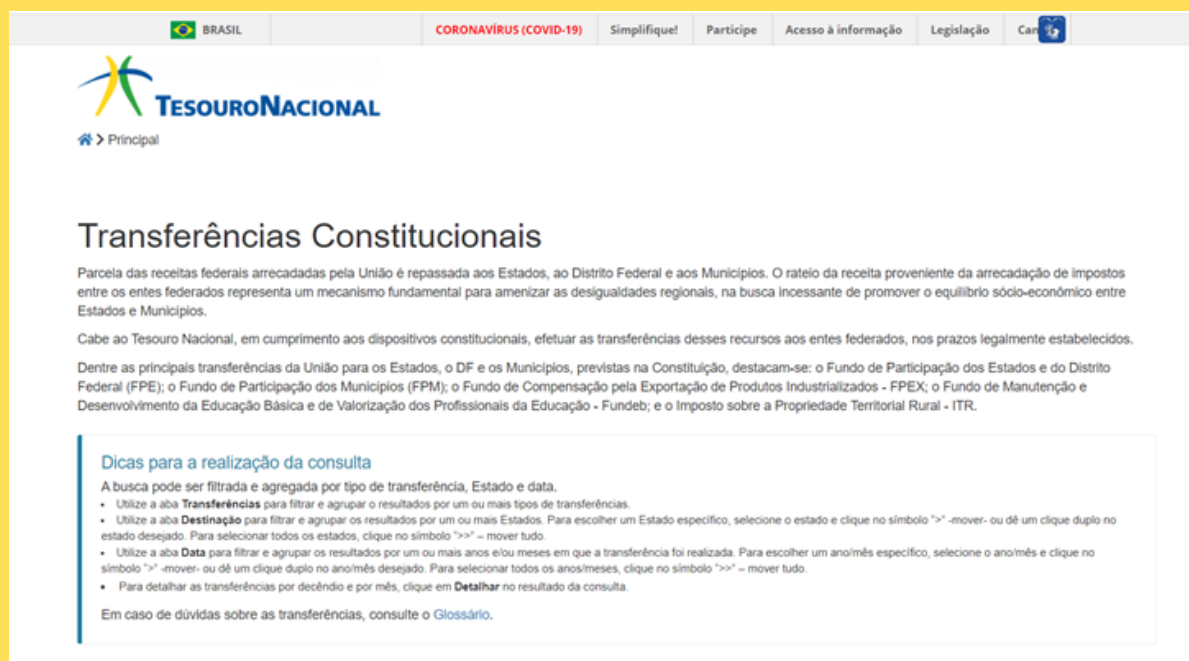


OUTRAS FONTES DE CONSULTA

Para além do que já foi apresentado, indicamos os seguintes sítios eletrônicos para que você, prezado(a) conselheiro(a), possa fazer suas consultas e dispor das informações necessárias ao bom desenvolvimento de seu trabalho no CACS Fundeb.

O primeiro deles é o sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), (<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>). Nele você pode consultar os valores recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de diferentes fontes. Destacamos que é possível consultar desde o Fundef até o atual Fundeb, selecionando, meses, anos.

DADOS STN



The screenshot shows the website of the Secretaria do Tesouro Nacional (STN). At the top, there is a navigation bar with links for 'BRASIL', 'CORONAVÍRUS (COVID-19)', 'Simplifique!', 'Participe', 'Acesso à informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below the navigation bar is the STN logo and a 'Principal' link. The main heading is 'Transferências Constitucionais'. The text below explains that a portion of federal revenues is repassed to states, the Federal District, and municipalities. It lists several funds: FPM (Fundo de Participação dos Municípios), FPEX (Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados), FPM (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb), and ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural). A 'Dicas para a realização da consulta' section provides instructions on how to filter and aggregate results by state, year, and month.

BRASIL CORONAVÍRUS (COVID-19) Simplifique! Participe Acesso à informação Legislação Canais

TESOURO NACIONAL

Principal

Transferências Constitucionais

Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Dicas para a realização da consulta

A busca pode ser filtrada e agregada por tipo de transferência, Estado e data.

- Utilize a aba **Transferências** para filtrar e agrupar o resultados por um ou mais tipos de transferências.
- Utilize a aba **Destinação** para filtrar e agrupar os resultados por um ou mais Estados. Para escolher um Estado específico, selecione o estado e clique no símbolo ">" -mover- ou dê um clique duplo no estado desejado. Para selecionar todos os estados, clique no símbolo ">>" - mover tudo.
- Utilize a aba **Data** para filtrar e agrupar os resultados por um ou mais anos e/ou meses em que a transferência foi realizada. Para escolher um ano/mês específico, selecione o ano/mês e clique no símbolo ">" -mover- ou dê um clique duplo no ano/mês desejado. Para selecionar todos os anos/meses, clique no símbolo ">>" - mover tudo.
- Para detalhar as transferências por decêndio e por mês, clique em **Detalhar** no resultado da consulta.

Em caso de dúvidas sobre as transferências, consulte o [Glossário](#).

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



Outro local onde é possível fazer a consulta dos recursos do Fundeb recebidos pelos diversos municípios é o sítio do Banco do Brasil ([bb.com.br]). Nele é possível fazer a consulta dos recursos de dois em dois meses. Nessa consulta, assim como no sítio da STN, é possível verificar o detalhamento das receitas pelas diversas fontes quem compõem o fundo.

Por último, e não menos importante, podemos verificar a transferência de recursos do FNDE para os estados e municípios por meio do sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (<https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>). Nele encontramos os valores recebidos, dos diversos programas do FNDE, pelos entes federados e também pelas Caixas Escolares*. Dentre os que estão listados, destacamos a contribuição social do salário educação (§ 5º art. 212 CF/88), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA).

FNDE PROGRAMAS

The screenshot shows the 'Liberações Consultas Gerais' page on the FNDE website. The page has a header with the title 'Liberações Consultas Gerais'. Below the header is a section titled 'Orientação' with the instruction 'Preencha o captcha'. The main form contains several fields: 'Ano' (dropdown menu), 'Programa' (dropdown menu), 'CNPJ' (text input), 'UF' (dropdown menu), 'Município' (dropdown menu), and 'Tipo de entidade' (dropdown menu). At the bottom of the form is a CAPTCHA section with a checkbox labeled 'Não sou um robô' and a 'Confirmar' button. The browser's address bar shows the URL 'https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes'.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

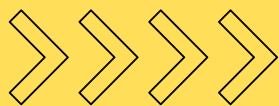
*As Caixas Escolares são entidades de direito privado, inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), que administram os recursos recebidos pela Escola, destinados à alimentação escolar, manutenção, pequenos reparos, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse pequeno Guia Prático procuramos levar até você, conselheiro(a) mecanismos de fácil acesso para que possa desempenhar melhor suas atribuições no dia a dia do CACS Fundeb.

Por ser tratar de um guia prático, esclarecemos que não é capaz de resolver todas as questões que surgem no dia a dia do(a) conselheiro(a) e, porém, sabemos que ele indica os possíveis caminhos a aprofundamentos e ao acompanhamento de eventuais mudanças e/ou regulamentações de pontos da legislação. Sendo assim, esse é um trabalho inicial que pretende ajudar a despertar e/ou aguçar em você atenção a aspectos fundamentais à realização do trabalho de conselheiro(a) do CACS Fundeb.





Ao elaborar esse Guia Prático buscamos reafirmar princípios e práticas imprescindíveis à efetivação de uma sociedade democrática, que deve pressupor transparência das ações públicas e controle social em todos os níveis, que passa, necessariamente, pela consolidação e o fortalecimento das instâncias de exercício da gestão democrática. Assim, afirmamos a importância de sempre fomentar a prática da democracia nas diversas instâncias educacionais, nesse caso particular, os CACS Fundeb.

Por fim, esperamos que esse guia atinja seu objetivo final, que é a construção de possibilidades de qualificação de cada conselheiro(a) do CACS Fundeb para o exercício participativo nos processos decisórios em seus municípios de atuação.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

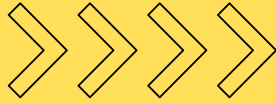
BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 13. set. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, 27 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <file:///C:/Users/andre/Downloads/decreto-8423-2014.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que 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. Brasília, 1996.



BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica: Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. São Paulo: Ed. Esplanada.

BRASIL. Ministério da Educação MEC/SEESP; 2001.**BRASIL.** Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta 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. Brasília, 2020.

CARIACICA. Lei Orgânica Municipal, 1990. Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/Arquivo/Documents/legislacao/HTML_IMPRESSAO/O11990.html>. Cariacica, 1990.

SERRA. Lei Orgânica Municipal, 1990. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br:8072/normas/images/leis/html/L01990.html>>. Serra, 1990.

VILA VELHA. Lei Orgânica Nº 01, de 25 de outubro de 1990. Disponível em: <<https://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/Arquivo/Documents/legislacao/html/O11990.html>>. Vila Velha, 1990.

VITÓRIA, Lei Nº Orgânica Municipal, 1990. Disponível em: <<https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/O11990.html>>. Vitória, 1990.