



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGED
CURSO DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

MARILENE DA SILVA FEIJÃO PEREIRA

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: um estudo dos limites e das possibilidades de
Controle Social nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb ao
Fundeb**

Belém-PA

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGED
CURSO DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

MARILENE DA SILVA FEIJÃO PEREIRA

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: um estudo dos limites e das possibilidades de
Controle Social nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef ao
Fundeb**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação-PPGED- do Instituto de Ciências da
Educação, da Universidade Federal do Pará, com
vistas à obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas
Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana Maria Gemaque
Rolim

Belém-PA

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

MARILENE DA SILVA FEIJÃO PEREIRA

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: um estudo dos limites e das possibilidades de
Controle Social nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef ao Fundeb

Aprovada em: / /2025

Conceito:

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Rosana Maria Gemaque Rolim (Orientadora e Presidente da Banca)
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira - Examinador Externo
Universidade de São Paulo (USP)

Prof.^a Dra. Rosana Evangelista da Cruz - Examinadora Externa
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof. Dr. André Rodrigues Guimarães - Examinador Interno
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof.^a Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez - Examinadora Interna
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Belém-PA

2025

Dedico este trabalho a todos os profissionais da educação que, com resistência, bravura e perseverança, lutaram diariamente por uma educação pública de qualidade, referenciada e acessível a todos e todas. Aos que mantiveram vivos os sonhos de um mundo mais humano e fraterno, onde a qualidade de vida seja uma possibilidade real. Em especial, ofereço esta obra (*In memoriam*) à profª. Ariete Leitão (gestora da escola Nª. Sª. Auxiliadora); ao prof. Dr. Jefferson Teixeira (*In memoriam*/ Gefin); ao prof. Manoel Pereira (*In memoriam*/ Lozo).

Ao meu companheiro Edir de Freitas Pereira (*In memoriam*), que lutou até o último suspiro pela vida.

Eu aprendi qual é o valor do sonho alcançar
Eu entendi que no caminho pedras terá
Eu vi em campo aberto se erguer construção
E foi com muitas pedras, e foi com muitas mãos

Eu vi o meu limite vir diante de mim
Eu enfrentei batalhas que eu não venci
Mas o troféu não é de quem não fracassou
Eu tive muitas quedas, mas não fiquei no chão

E, ao olhar pra trás, tudo que passou
Venho agradecer quem comigo estava
Ergo minhas mãos pra reconhecer

E hoje eu sou quem eu sou
Pois Sua mão me acompanhava
Mas eu sei, não é o fim
É só o começo da jornada
Eu abro o meu coração pra minha nova história

[...]

Vejo vitórias e hoje eu olho pra trás
E à minha frente eu sei
Que existem muito mais

Eu sei que minha jornada
Aqui só começou
Ao longo dessa estrada
Sozinho não estou

[...]

E hoje eu sou quem eu sou
Pois Sua mão me acompanhava
Mas eu sei, não é o fim
É só o começo da jornada
Eu abro o meu coração
Eu abro o meu coração
Pra minha nova história

Composição: Pedro Valença

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por ter permitido que uma ribeirinha, nascida em uma comunidade chamada Costa do Boto, pudesse ter chegado até aqui; por ter passado 1 (um) ano e 4 (quatro) meses prestando toda a assistência ao esposo em tratamento oncológico e, ainda em meio ao período pandêmico da Covid-19, não ter desistido dos estudos. Sem dúvida, este é o momento mais gratificante e, ao mesmo tempo, desafiador de uma tese de doutorado, pois me esforcei ao máximo para não ser injusta com aqueles que, direta ou indiretamente, estiveram comigo nesta jornada. Muitas pessoas contribuíram para o desenvolvimento desta tese e, assim, espero não esquecer de ninguém.

Agradecer à minha família, pois não seria fácil concluir essa pesquisa sem o apoio incondicional e o amor da minha filha Gabriela Feijão Freitas Pereira (minha boneca) e meu filho Gabriel Feijão Freitas Pereira (meu bebê). À minha mãe, Marina Silva, e aos meus irmãos Roni, Marília, Marcília, Rômulo, Marina Sione, Marlene, Rafael Jr, Rui Carlos e Rafaela. A vocês, o meu muito obrigada pelo carinho e afeto.

Expresso profunda gratidão e respeito à minha orientadora, Rosana Maria Gemaque Rolim, por despertar em mim reflexões sobre as políticas educacionais, especialmente as de financiamento da educação. Foi uma honra ter sido sua orientanda no mestrado e nesses quase quatro anos de curso de doutorado. Sempre manteve a qualidade e o compromisso com o rigor nas orientações, indispensável à formação acadêmica, respeito às nossas produções e nos guiou no amadurecimento dos objetivos da tese, além de compartilhar posicionamentos que permitiram uma análise mais coerente possível do objeto de estudo.

Agradeço aos professores do PPGED/ICED/UFPB, independentemente de ter sido ou não aluna deles, pois, se não foram meus professores em sala de aula, foram meus mestres quando participei dos eventos em que socializaram seus conhecimentos na área da educação.

Agradeço desmedidamente aos companheiros de estudos do GEFIN, que, de uma forma ou outra, puderam contribuir com esse trabalho: Alcemir Pantoja; Felipe; Marielson; Elcineide; Marcia; Claudete Raniere; Dhaiana; Francisco Santiago; Fernanda, Beatriz e José Quaresma. Podem ter certeza de que nesse trabalho tem um pouquinho de cada um de vocês. Minha eterna gratidão pelas contribuições teóricas compartilhadas.

Agradeço à professora dra. Terezinha Monteiro, com quem aprendi a amar ainda mais a educação. Tive a honra de tê-la como professora desde a graduação até o doutorado. Muito

obrigada por todas às observações às minhas produções, no decorrer das disciplinas, pois foram importantíssimas para a construção desta tese.

Agradeço aos docentes Dra. Rosana Evangelista; Dra. Dalva Valente; Dr. Romualdo Portela e Dr. André Guimarães pelas valiosas contribuições e ensinamentos, fundamentais para a construção desta tese. Saibam que foi uma honra tê-los nesta banca avaliadora.

Aos integrantes e parceiros da pesquisa “Financiamento do Direito à Educação em Territórios da Amazônia: capacidades de Financiamento da Educação de Municípios da Amazônia”; pelos conhecimentos e trabalhos compartilhados.

Aos meus companheiros de estudos, de produções acadêmicas, de apoio incondicional: Joel Dias; José Rodrigo e Anderson Dias, que realizaram a revisão textual. Minha eterna gratidão.

Aos servidores públicos da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Educação, e aos bolsistas, pela gentileza e presteza no atendimento às demandas.

Agradeço à Secretaria de Educação, em especial, na pessoa da professora Ana Paula Renato, Secretária de Educação, por conceder a liberação de minhas atividades docentes para o curso de doutorado e por garantir, no período que fiquei liberada para estudos, a bolsa aprimoramento, prevista no PCCR do magistério público em Ananindeua-PA.

Agradeço ao Caio Formigosa, assessor do gabinete, em especial, pelos esforços realizados para que eu obtivesse a liberação em tempo.

Quero externar minha gratidão e apreço aos meus irmãos, camaradas de lutas e sonhos do SINTEPP-Subsede Ananindeua. E dizer sobre a minha imensa satisfação em tê-los sempre ao meu lado, nos momentos alegres e tristes. A troca de experiências foi de suma importância para a compreensão da minha visão de mundo e sociedade. Jair Pena, (amigo); Alberto Andrade, meu referencial de luta e resistência; Andrea Salustiano (palavras certas nas horas de tensão e conflito interior); Eliziário Nogueira (meu mano); Edson Miranda (amigo); Ruy Guilherme; Regina; Gady Mabel, pelas palavras de encorajamento; Maria Luciete, muito obrigada; Regininha (amiga); Claudia (querida Cal). Pessoas muito especiais. Muito obrigada, camaradas!

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Pará, afinal, foi uma vida estudando Graduação em Ciências da Educação, Especialização em Educação e Problemas Regionais na Amazônia, Mestrado em Educação e Políticas Públicas e, agora, o Doutorado em Educação e Políticas Públicas. A UFPA é meu orgulho e me acolheu pelo tempo que permanece para concluir os estudos.

RESUMO

Esta tese tem como tema o controle social no financiamento da educação básica. Para isso discute os limites e as possibilidades de controle social, a partir de estudos acadêmicos sobre os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundef ao Fundeb, compreendendo o período de 2003 a 2024. A pergunta central que orientou o estudo foi: quais os limites e as possibilidades para o exercício de Controle Social por meio do CACS do Fundef ao Fundeb? O objetivo central foi analisar os limites e as possibilidades de CONTROLE SOCIAL, por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef ao Fundeb, a partir de estudos realizados entre 2003 e 2024, com vistas ao fortalecimento desse espaço em favor do projeto de educação pública de qualidade, socialmente referenciado. Metodologicamente, o estudo foi orientado pela teoria do materialismo histórico-dialético, que possibilitou a análise crítica do objeto de estudo, concebido como um fenômeno resultante de contradições materiais e históricas que estruturam a sociedade capitalista. O estudo tem caráter bibliográfico, no qual foram analisadas uma tese e treze dissertações, selecionadas após processo criterioso de triagem, totalizando quatorze trabalhos considerados pertinentes à investigação. A análise dos documentos revelou que, embora formalmente concebidos como espaços de fiscalização popular, os Conselhos encontram-se atrelados aos interesses do Executivo, em suas diferentes esferas, evidenciando indicadores, como: problemas na composição e representatividade, fragilidades na participação, contradições do controle social e potencial contra-hegemônico dos CACS. Esse resultado levou à conclusão de que o controle social exercido pelos CACS sobre os recursos da educação básica manifesta-se de forma parcial e limitada. As limitações decorrem de entraves estruturais, evidenciados tanto na composição quanto na dinâmica funcional dos Conselhos, que comprometem sua autonomia e efetividade. As possibilidades se revelaram por meio da presença de sujeitos organizados politicamente, vozes dissonantes e condições de funcionamento adequadas. Em síntese, é essencial enfrentar os problemas para que avanços no controle social sejam assegurados, na perspectiva da garantia do direito à educação pública de qualidade socialmente referenciada. Para isso, é necessário garantir a promoção de segurança jurídica, condições adequadas de funcionamento, formação política e técnica dos conselheiros, autonomia no desempenho das atribuições, apoio institucional e de aliados políticos.

Palavras-chave: Educação Básica. Financiamento da Educação. Conselho de Acompanhamento e Controle Social. CACS. Fundef/Fundeb.

ABSTRACT

This thesis focuses on the theme of social oversight in the financing of basic education. It discusses the limits and possibilities of social oversight based on academic studies on the Monitoring and Social Oversight Councils (CACS) from Fundef to Fundeb, covering the period from 2003 to 2024. The central question guiding the study was: what are the limits and possibilities for the exercise of Social Oversight through the CACS from Fundef to Fundeb? The main objective was to analyze the limits and possibilities of SOCIAL OVERSIGHT through the Monitoring and Social Oversight Councils from Fundef to Fundeb, based on studies conducted between 2003 and 2024, aiming to strengthen this space in support of a socially-referenced, quality public education project. Methodologically, the study was guided by the theory of historical-dialectical materialism, which enabled a critical analysis of the object of study, conceived as a phenomenon resulting from the material and historical contradictions that structure capitalist society. The study is bibliographic in nature, analyzing one thesis and thirteen dissertations, selected through a rigorous screening process, totaling fourteen works considered relevant to the investigation. The document analysis revealed that, although formally conceived as spaces for popular oversight, the Councils are tied to the interests of the Executive at various levels, as evidenced by indicators such as: issues with composition and representativeness, weaknesses in participation, contradictions in social oversight, and the counter-hegemonic potential of the CACS. This result led to the conclusion that the social oversight exercised by the CACS over basic education resources is partial and limited. These limitations stem from structural barriers, evident both in the composition and functional dynamics of the Councils, which compromise their autonomy and effectiveness. The possibilities emerged through the presence of politically organized individuals, dissenting voices, and adequate operational conditions. In summary, it is essential to address these issues so that progress in social oversight can be ensured, from the perspective of guaranteeing the right to socially-referenced quality public education. To achieve this, it is necessary to ensure legal security, appropriate working conditions, political and technical training for council members, autonomy in carrying out their duties, and institutional and political support.

Keywords: Basic Education. Education Financing. Monitoring and Social Oversight Council. CACS. Fundef/Fundeb.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Filtragem dos documentos relevantes.....	25
Figura 2 - Estrutura do controle interno e externo na administração pública.....	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Códigos dos documentos, conforme autores, anos e recorte temporal	26
Quadro 2 - Legislações que tratam do Controle Social dos recursos do fundo, desde a Constituição Federal (1988) até a última alteração (2022).....	28
Quadro 3 – Documentos que tratam de controle social e suas respectivas Leis.....	52
Quadro 4 - Composição do CACS FUNDEF, conforme a Lei nº 9424/1996	66
Quadro 5 - Comparativo Fundef x Fundeb (transição).....	68
Quadro 6 - Composição do CACS Fundeb, conforme a Lei nº 11.494/2007.....	69
Quadro 7 - Comparativo entre as legislações que estabeleceram as formas de Controle Social dos recursos destinados para a educação pública.....	73
Quadro 8 - Composição do CACS Fundeb Permanente, conforme a Lei nº 14.113/2020.....	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CECAMPE-NORTE	Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Norte
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Ministério da Educação;
MHD	Materialismo Histórico-Dialético
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Pará
TCS	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas;
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFR	Universidade Federal do Rio Grande
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução.....	31
Origem do Estudo.....	31
Percurso metodológico.....	34
Capítulo 1: Controle Social no Estado Capitalista.....	46
1. 1 O Estado na sociedade capitalista.....	46
1.2 O Estado e Controle Social no Brasil.....	53
Capítulo 2: A Política de Fundos no Financiamento da Educação Básica e o Controle Social via CACS-Fundef-Fundeb.....	69
2.1 O Financiamento da Educação Básica a partir da Constituição Federal e o Controle Social dos Recursos destinados à Educação.....	70
2.2 O Fundef e o Controle Social – CACS.....	73
2.3 O Fundeb transitório e o Controle Social – CACS.....	78
2.4 O Fundeb Permanente e o Controle Social – CACS.....	87
Capítulo 3: Controle Social - limites e possibilidades na ação dos CACS do Fundef ao Fundeb	94
3.1 Composição do CACS na política de fundos.....	98
3.2 Condições de Funcionamento.....	116
3.3 Formação como condição de funcionamento do CACS-Fundef/Fundeb.....	123
3.4 Organização do CACS-Fundef/Fundeb.....	133
Capítulo 4: Limites e Possibilidades de Controle Social no Financiamento da Educação Básica via CACS Fundef e Fundeb.....	137
4.1 Limites do Controle Social no Financiamento da Educação.....	137
4.2 Problemas e Fragilidades na Representatividade.....	142
4.3 Dificuldades de Participação.....	148
4.4 Influência e Controle do Poder Executivo.....	153
4.5 Participação dos Conselhos do Fundef/ Fundeb.....	156
4.6 Condições de funcionamento dos CACS Fundef/Fundeb.....	159
4.7 Mecanismos de “Fortalecimento da Transparência”?.....	161
4.8 A Sociedade Civil e os Movimentos Sociais nos Espaços de Controle.....	163
4.9 Propostas para aprimoramento do Controle Social.....	169
Considerações Finais.....	173
Referências	181
Apêndice A - Corpus da Pesquisa	195
Apêndice B - Teses e dissertações adotadas na pesquisa.....	204
Apêndice C - Conceitos de Controle Social, segundo Órgãos da Administração Direta/Indireta.....	218

INTRODUÇÃO

Origem do Estudo

[...] o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas forças próprias [próprias forças] como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (Marx, 1991, p. 52).

O estudo em questão tem como tema os limites e as possibilidades do controle social no financiamento da Educação, tendo como recorte os CACS, do Fundef ao Fundeb. A escolha do Controle Social como tema é necessária, atual e vem sendo explorada fortemente nos últimos anos, visto que, no contexto do Estado capitalista, o controle social tem enfrentado desafios estruturais, dentre eles, a concentração do poder decisório e a influência de interesses privados nas políticas públicas.

Cabe destacar que o controle social está diretamente ligado aos esforços para a garantia do direito à educação de qualidade, especialmente às populações mais vulneráveis, as quais têm lutado para ocupar os espaços de viabilização desses direitos, ainda que, paradoxalmente, possam se tornar instrumento político de dominação e coerção do Estado (Silva; Braga, 2010).

O presente estudo surge a partir da trajetória da pesquisadora, fundamentada em sua experiência acadêmica e profissional no campo da educação pública. Essa jornada teve início em 2006, quando foi aprovada em um concurso público promovido pelo município de Ananindeua, no estado do Pará, o que resultou em sua nomeação como servidora pública efetiva. Sua atuação inicial foi como professora dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2008, foi designada para o cargo de Especialista em Educação, na Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC-PA). Desde então, tem desempenhado um papel ativo no campo educacional, atuando como docente nos primeiros anos do Ensino Fundamental I e exercendo funções de vice-diretora em uma escola de Ensino Médio de Tempo Integral, onde integra a equipe gestora da instituição.

Essas situações motivaram-na a ingressar no Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), na subseção de Ananindeua-PA, desde 2013 até 2024. Com a atuação direta nas atividades do Sindicato, assumiu a agenda de lutas em favor dos profissionais da educação, com destaque para a participação em reuniões de planejamento, seminários,

conferências, cursos de formação sindical, greves, atos públicos, organização dos Congressos Regional e Estadual.

Essa experiência levou a pesquisadora a atuar como representante do Sintepp-subsele Ananindeua-PA, por dois mandatos consecutivos, nos biênios 2012-2013 e 2014-2015, representando os professores da rede pública municipal de ensino, no Conselho Municipal de Educação (CME). Inicialmente, também integrou o Fórum Municipal de Educação (FME) e, atualmente, é conselheira no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-Fundeb), gestão 2023-2026, cuja finalidade é representar o segmento dos trabalhadores e trabalhadoras da educação pública de Ananindeua-PA.

Esses espaços de participação se revelam, ao mesmo tempo, como um campo de lutas e de acomodações dos interesses políticos e econômicos, pois, essas lutas não são apenas da sociedade contra o Estado, mas de setores que representam o interesse do capital e do trabalho, que também vão servir de estratégias por meio da atuação das classes populares diante dos instrumentos de Controle Social (Correia, 2008).

Nesse sentido, o controle social configura-se como um conjunto de mecanismos efetivados por grupos sociais, por meio da realização de ações, medidas e normas exigidas pelos sujeitos diante da forma como o Estado capitalista atua na sociedade. Assim, é por meio desse controle que os trabalhadores e as trabalhadoras, por intermédio de sindicatos e associações, mobilizam-se para pressionar e confrontar a gestão pública na formulação de políticas e na construção de direitos (Silva; Braga, 2010).

Correia (2005) salienta que o Controle Social é uma conquista da sociedade, a qual se deu a partir das lutas contra os interesses das forças dominantes instaladas hegemonicamente no aparelho estatal e da exigência por transparência e controle sobre as políticas públicas, principalmente em relação aos recursos financeiros.

Enquanto conselheira do CACS-Fundeb em Ananindeua (PA), foi possível observar fragilidades na política de representação e na dinâmica de funcionamento do Conselho. Nesse caso, destaca-se a forte concentração de poder por parte da Secretaria Municipal de Educação (Semed), inclusive na definição dos representantes da sociedade civil (pais, alunos e diretores escolares). Somam-se a isso a ausência de estrutura administrativa autônoma para o funcionamento do Conselho, os recorrentes atrasos no envio das prestações de contas, que deveriam ocorrer bimestralmente, e o exíguo prazo para a análise dos documentos antes das reuniões plenárias destinadas à sua aprovação. Além disso, muitos conselheiros enfrentam dificuldades no que se refere ao domínio técnico necessário para compreender os

demonstrativos de aplicação dos recursos e a própria dinâmica do Fundeb. Tais fragilidades impactam diretamente a escolha dos representantes, o perfil dos membros e o efetivo funcionamento do CACS-Fundeb, comprometendo seu papel no controle social das políticas educacionais.

Diante dessas inquietações e das dificuldades evidenciadas para o exercício de controle social, esta tese apresenta a seguinte questão de pesquisa: quais os limites e as possibilidades para o exercício de Controle Social, por meio do CACS do Fundef ao Fundeb?

A relação entre as fragilidades no exercício do Controle Social dos recursos do Fundef ao Fundeb e a estrutura hegemônica do Estado do Capital possibilitou a construção da hipótese-tese de que a predominância dos interesses políticos e econômicos compromete a possibilidade do Controle Social. Sob essa perspectiva, a limitação do espaço de atuação do CACS Fundef-Fundeb, somada à dificuldade em garantir a autonomia dos Conselhos, evidencia a influência da concepção político-ideológica do Estado, que restringe a efetiva participação social no controle e fiscalização dos recursos da educação. Assim, os limites de atuação do CACS expressam-se e confrontam-se com a estrutura hegemônica do Estado capitalista, que, contraditoriamente, não favorece o fortalecimento efetivo de controle social no uso dos recursos da educação, ao tempo em que se afirma como um espaço de luta e resistências em defesa da educação pública.

A ideia central é que há uma ligação entre as fragilidades do controle social dos recursos do Fundef/Fundeb e a forma como o Estado capitalista funciona. Nessa lógica, os interesses políticos e econômicos dominantes acabam tendo mais peso nas decisões e nos fluxos de informação do que a participação da sociedade. Por isso, a hipótese defendida é: quando esses interesses prevalecem, o controle social fica comprometido — não por falta de previsão legal, mas por limites concretos de poder, acesso a dados e capacidade de influência.

Nesse cenário, os CACS (Fundef/Fundeb) têm seu espaço de atuação reduzido e sua autonomia dificultada. Isso se manifesta em elementos práticos como: calendários e pautas que chegam prontos, dados incompletos ou tardios, pouca assessoria técnica e regras de nomeação que criam dependências com o Executivo. Esses elementos expressam a marca político-ideológica do Estado, que, mesmo reconhecendo formalmente o controle social, restringe a participação efetiva quando se trata de fiscalizar recursos e tensionar decisões.

De um lado, a estrutura hegemônica do Estado capitalista não favorece o fortalecimento pleno do controle social; de outro, os próprios CACS continuam sendo um espaço de disputa e resistência em defesa da educação pública. Ou seja, há limites reais, mas também possibilidades, pois quando há transparência ativa, formação dos conselheiros, pluralidade na

composição e apoio técnico, os Conselhos ampliam sua capacidade de fiscalização e incidência, ainda que enfrentem a inércia e os interesses dominantes.

Desta maneira, o estudo parte da hipótese de que a predominância de interesses político-econômicos no Estado capitalista limita a autonomia e a capacidade fiscalizatória dos CACS, resultando em controle social parcial dos recursos do Fundef/Fundeb. Considerando o princípio democrático que deve se efetivar nas ações de acompanhamento e controle social sobre as ações dos governos no uso dos recursos públicos, o objetivo geral deste estudo é analisar os limites e as possibilidades de CONTROLE SOCIAL, por meio dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef ao Fundeb, a partir de estudos realizados entre 2003 e 2024, com vistas ao fortalecimento desse espaço de luta em favor do projeto de educação pública de qualidade, socialmente referenciado.

Para isso, desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

(a) Identificar nos estudos as fragilidades dos CACS do Fundef ao Fundeb para o exercício de controle social, considerando as diferentes experiências em termos de localização geográfica, formato, composição e dinâmicas de trabalho.

(b) Analisar as potencialidades para o Controle Social via CACS do Fundef ao Fundeb.

(c) Analisar os documentos (tese e dissertações) sobre os CACS do Fundef ao Fundeb, destacando limites e possibilidades de sua atuação no controle social por meio dos CACS.

(d) Explicitar os limites e potenciais de resistência que atravessam o Controle Social, via CACS, com base nas diferentes experiências apresentadas nos documentos analisados entre 2003 a 2024.

No intuito de abordar o problema e alcançar os objetivos desta investigação, emerge a necessidade de utilização de técnicas, ferramentas e procedimentos de pesquisa.

Percurso metodológico

Esta pesquisa é de caráter bibliográfico. A pesquisa bibliográfica caracteriza-se por permitir reunir “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema” (Lakatos; Marconi, 2003, p. 158).

Assim, o percurso metodológico desta pesquisa envolveu três movimentos básicos:

1º Movimento: foi realizado um estudo inicial, de caráter exploratório, sobre o tema e elaboração dos elementos essenciais da tese. Busca-se, por meio do estudo exploratório, identificar os principais teóricos capazes de ampliar o conhecimento da pesquisadora sobre a

temática, na perspectiva de aprimorar a construção do objeto de estudo e, posteriormente, dialogar com os dados de pesquisa.

Foram adotados os seguintes autores como base para o desenvolvimento de estudo: Mészáros (1987), Gramsci (1984; 2000), Marx (1998; 2002), Correia (2002; 2005; 2006), Davies (2004; 2010), Gemaque (2004; 2021), Farias (2009), Bassi e Camargo (2009; 2019), Cabral (2009), Santos Filho (2012), Harvey (2011; 2016), Braga (2011; 2015) e Pinto (2020), entre outros. Esses autores realizaram discussões sobre Controle Social, além de acumularem experiência teórica ou prática com a temática.

A construção do aporte teórico contribuiu para a elaboração dos elementos essenciais desta pesquisa, em que o enfoque se direciona ao Controle Social do CACS Fundef/Fundeb, regulamentado em lei desde a criação do Fundef, em 1996 - política para o financiamento do ensino fundamental. O Controle Social, por meio do CACS, tem sido alvo de muitas discussões, questionamentos, debates e tensionamentos por parte da sociedade civil, movimentos sociais, centrais sindicais, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento em Educação (Fineduca), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, entre outros.

Esse cenário de discussões, tensões e embates para garantir a continuidade da política de financiamento da educação básica, via fundos, que vincula parte das verbas para a educação, é o pano de fundo do objeto de estudo e, como tal, não pode prescindir nas análises do Controle Social do CACS do Fundef ao Fundeb, visto que, na perspectiva de Marx (1982, p. 15), “[...] o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador [...]”.

Frigotto (2001) complementa as orientações nas análises, ao destacar que:

Na perspectiva materialista histórica, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto. A questão da postura, neste sentido, antecede ao método. Este constitui-se numa espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais (Frigotto, 2001, p. 77).

Essa concepção histórica expõe o real processo de produção da vida material. Trata-se de uma categoria que permanece voltada à história real. Segundo Marx (2007, p.43), “[...] não de explicar a práxis partindo da ideia, mas de explicar as formações ideais a partir da práxis material[...]”. Para tanto, de acordo com Marx, era preciso se fazer ver as condições materiais que atravessaram a consciência, as sociedades e a trajetória humana ao longo da história.

Nessa perspectiva, a ciência é entendida como essencial pelo fato de que a realidade não é transparente. O conhecimento da realidade é visto como “um todo que não é apenas um conjunto de relações, fatos e processos, mas também a sua criação, estrutura e gênese” (Kosik, 1976, p. 42). O real está em movimento e exige a busca por conhecimentos que expliquem a natureza desses movimentos, “realizar esse movimento exige rigor teórico e clareza epistemológica, sem o que não se avança para além de caóticas e precárias apreensões de fragmentos da realidade” (Kuenzer; Moraes, 2005, p. 1353).

Desse modo, reafirma-se o que diz Marx (1982) sobre o conhecimento teórico: “[...] é o conhecimento do objeto - da sua estrutura e dinâmica - tal como ele é em si mesmo”, não dependem do desejo do pesquisador, a existência do objeto é real e efetiva [...]” (Marx, 1982, p. 15). Assim, a teoria corresponde à reprodução da realidade, sendo tanto mais fiel quanto maior for a correspondência entre o sujeito e o objeto. Para Marx (1968, p. 16), “[...] o ideal não é nada além do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ele interpretado [...]”. Desse modo, o conhecimento consiste na apreensão do objeto, tomando-se como referência um conjunto de elementos interligados, presentes na estrutura interna do objeto a ser investigado.

Assim, busca-se analisar o que as produções acadêmicas do período de 2003 a 2024 revelam sobre os limites e as possibilidades de controle social por meio do CACS do Fundef ao Fundeb, face à estrutura hegemônica do Estado capitalista. Considera-se, nessa direção, que o Estado a ser controlado pela sociedade é também o responsável pela ordenação jurídica das condições estabelecidas para o próprio fiscalizador. À luz do pensamento de Marx (1982), o conhecimento parte da aparência, que, embora seja um ponto de partida relevante, não é suficiente. Para avançar na construção do conhecimento, torna-se necessário negar a aparência e ir além dela.

2º Movimento: realizamos o estudo de Revisão Sistemática da Literatura (RSL), que consiste em uma pesquisa secundária, a qual busca identificar, analisar e sintetizar informações de diferentes estudos sobre um tema específico, obedecendo a critérios pré-estabelecidos de coleta e análise de dados.

A RSL foi adotada como abordagem metodológica neste estudo, por se tratar de uma técnica rigorosa e estruturada de levantamento bibliográfico. Essa escolha se justifica pela necessidade de reunir, avaliar criticamente e sintetizar as evidências científicas disponíveis sobre o tema investigado, garantindo maior confiabilidade e profundidade à análise.

Segundo Sampaio e Mancini (2006, p. 84), a RSL tem como objetivo “disponibilizar um resumo das evidências relacionadas a uma estratégia de intervenção específica, mediante a

aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada”. Essa técnica permite a identificação de resultados convergentes ou divergentes entre os estudos analisados, além de revelar lacunas no conhecimento que podem orientar futuras pesquisas (Sampaio & Mancini, 2006).

O desenho metodológico da RSL é essencial para assegurar a replicabilidade do estudo e a validade dos resultados obtidos. Conforme De-La-Torre-Ugarte-Guanilo et al. (2011) e Thomas et al. (2012), a aplicação eficaz da RSL requer a formulação de um problema de pesquisa bem definido, bem como a adoção de critérios claros e sistemáticos para a busca, seleção e análise das produções científicas pertinentes.

Para a seleção dos trabalhos que forneceram a base de informações deste estudo, foi utilizada a técnica do PVO, proposta por Biruel e Pinto (2011), com base nas técnicas de pesquisa e revisão empregadas pela Biblioteca Cochrane¹ e pela BVS/BIREME². Essa técnica consiste em delimitar os parâmetros de busca por meio de três pontos norteadores, quais sejam: Participante ou Problema (**P**): *Fundef e Fundeb*; Variável (**V**): *CACS*; *Outcomes*, desfecho, resultado ou efeito (**O**): *O panorama da produção científica sobre o Controle Social dos Recursos públicos destinados ao Fundef e Fundeb*. Nessa perspectiva, a questão norteadora consistiu em: *qual o panorama da produção científica sobre o Controle Social dos Recursos públicos destinados ao Fundef e Fundeb?*

As palavras-chave “CACS” e “Fundef” ou “Fundeb” foram selecionadas para busca em repositórios bibliográficos. A seleção das palavras se deu em razão da sua relevância no contexto educacional, especialmente no que diz respeito à gestão dos recursos e à participação social na área da educação. Além disso, essas palavras-chave estão intimamente relacionadas ao objeto de estudo da tese em questão. Essas palavras também permitiram direcionar a pesquisa para explorar aspectos específicos relacionados ao Controle Social, aos fundos educacionais e seus impactos no sistema educacional como um todo.

O uso das palavras-chaves nas buscas realizadas resultou na identificação de 613 dissertações e teses nas bases de dados selecionadas. A maior parte dessas produções foi localizada no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), totalizando 585 trabalhos. Complementarmente, foram encontrados 28 documentos na Base de Dados de Teses e Dissertações (BDTD). A soma dos

¹ Organização sem fins lucrativos que visa estabelecer métodos e procedimentos para proceder com pesquisas e revisões em saúde de alta qualidade. Para saber mais, acesse: <https://www.cochranelibrary.com/>.

² A Biblioteca Virtual em Saúde foi estabelecida em 1998 como um modelo, estratégia e plataforma para coordenar as técnicas de pesquisa em saúde na América Latina e Caribe, é coordenada pela BIREME. Biruel e Pinto (2011) citam que essa instituição já utilizava a técnica PVO. Para saber mais, acessar: <https://bvsalud.org/sobre/>.

resultados obtidos nas duas bases corresponde ao total de estudos inicialmente mapeados para a etapa de triagem da revisão sistemática.

Após a busca inicial nos bancos de dados, selecionados, foram aplicados os critérios de inclusão e exclusão previamente definidos para a triagem dos trabalhos. O primeiro critério de inclusão adotado foi o recorte temporal: nesta etapa, foram selecionadas produções acadêmicas publicadas entre os anos de 2003 e 2024. A escolha desse intervalo justifica-se por sua relação direta com o problema central da pesquisa, uma vez que compreende o período de vigência do FUNDEF e do FUNDEB, permitindo observar a evolução do debate sobre os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) ao longo do tempo.

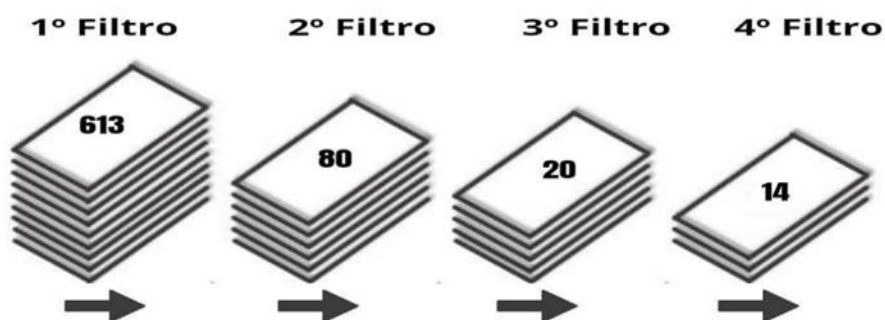
O segundo critério de inclusão consistiu na presença de palavras-chave específicas nos documentos analisados. Foram considerados os trabalhos que continham os termos “CACS Fundef/Fundeb” em elementos como título, resumo, objetivos, sumário ou tópicos abordados. Esse critério teve como finalidade assegurar a relevância e pertinência dos estudos em relação ao objeto investigado.

Após a aplicação desse critério, 533 trabalhos foram excluídos, restando 80 estudos para análise. Dentre esses, 60 foram descartados por diferentes razões, tais como: ausência de relação direta com a temática da pesquisa, inadequação ao escopo proposto e limitações metodológicas.

Ao final dessa etapa, 20 trabalhos (sendo 18 dissertações e 2 teses) permaneceram como potenciais fontes. Após uma nova leitura dos resumos, sumários e resultados apresentados, 14 estudos foram considerados efetivamente relevantes para os objetivos desta tese, dos quais 13 são dissertações e 1 é tese. - vide APÊNDICE A.

A figura a seguir apresenta, de forma sequencial, a evolução do processo de seleção dos trabalhos incluídos na análise final.

Figura 1 - Filtragem dos documentos relevantes



Fonte: autoria própria (2023).

A filtragem foi fundamental no processo de seleção dos documentos mais relevantes para a pesquisa sobre os limites e possibilidades de Controle Social nos Conselhos do Fundef ao Fundeb. Ela permitiu a identificação de informações relacionadas aos objetivos do estudo, além de evitar o excesso de dados, visando dar prioridade aos mais pertinentes. Cabe destacar que esse processo otimiza o tempo e melhora a qualidade da análise, garantindo que as fontes sejam confiáveis, atualizadas e adequadas ao contexto teórico e metodológico da pesquisa. A partir do processo de sistematização realizada, os documentos coletados foram codificados³ conforme apresentados no quadro 1:

Quadro 1 - Códigos dos documentos, conforme autores, anos e recorte temporal

Código	Autor/ano/tipo	Título	Delimitação temporal
DOC01F	Aragão/2003/ tese	“Os conselhos municipais do Fundef: gestão democrática e Controle Social”	Fundef (1998 a 2001)
DOC02F	Silveira/2006/ dissertação	“Fiscalização e Controle do FUNDEF: Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro”	Fundef (1994 a 2002)
DOC03F	Santos/2007/ dissertação	“O conselho de acompanhamento e Controle Social do Fundef: um estudo de caso do município de São Paulo.”	Fundef (1998 a 2006)
DOC04B	Borba/2010/ dissertação	“Participação e Controle Social na educação: Onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento do Controle Social do FUNDEB”	Fundeb (2007 a 2009)
DOC05B	Braga/2011/ dissertação	“O Controle Social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB”	Fundeb (2007 a 2009)
DOC06F B	Soares/2011/ dissertação	“Controle Social dos recursos do Fundef /Fundeb do município de Teresina (2004 a 2009).”	Fundef/Fundeb (2004 a 2009)
DOC07B	Santos Filho/2012/ dissertação	“Limites e possibilidades do Controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA”	Fundeb (2007 a 2010)
DOC08B	Andrade/2016/ dissertação	“Controle Social na política de financiamento da educação: uma análise da atuação dos conselhos do FUNDEB na região metropolitana de Campina Grande – PB”	Fundeb (2010 a 2014)

³ Os nomes dos autores das dissertações/tese foram substituídos por códigos (DOC= dissertações e tese; 01 a 14= representa o nº de trabalhos selecionados; F=Fundef; B=Fundeb); a codificação permite que a interpretação dos achados se concentre nas ideias e evidências centrais.

DOC09B	Freire/2016/ dissertação	“A câmara do FUNDEB do conselho municipal de educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação.”	Fundeb (2014 a 2015)
DOC10B	Dias/2017/ dissertação	“O funcionamento dos conselhos municipais de acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e seu regime jurídico.”	Fundeb (2014 a 2016)
DOC11B	Marques/2019/ dissertação	“O Controle Social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do conselho do FUNDEB em Mossoró-RN”	Fundeb (2013 a 2018)
DOC12B	Correa/2022/ dissertação	“A Atuação do CACS/Fundeb No Município de Bragança/PA: Limites, Avanços e Desafios na Fiscalização dos Recursos da Educação Básica no Período de 2014 a 2017”	Fundeb (2014 a 2017)
DOC13B	Puntel/2022/ dissertação	“Percursos e desafios na atuação dos conselhos de acompanhamento e Controle Social do município de Cachoeira do Sul/RS”	Fundeb (2015 a 2020)
DOC14B	Matos/2024/ dissertação	“O Controle Social do Fundeb no município de Teresina-PI: limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007”	Fundeb (2007 a 2020)

Fonte: BDTD e Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Levantamento realizado em maio de 2022 e atualizado em 05/10/2024. Quadro elaborado pela autora, 2024.

Essa forma de organização facilita a identificação rápida dos autores e de suas respectivas produções, permitindo a posterior sistematização e análise. Cabe destacar que a codificação dos documentos torna o cruzamento de informações mais prático, contribuindo para a leitura e análise mais eficiente e coerente do material. Além disso, essa codificação facilita a localização dos dados e melhora sua organização e apresentação.

Esses trabalhos envolvem tanto o CACS do Fundef quanto o do Fundeb e foram analisados em diversos aspectos, tais como: conteúdo, objetivos, metodologia e resultados. Os trabalhos que tratam do CACS-Fundef foram selecionados para contextualizar a discussão e avaliar as possibilidades de avanços na passagem do Fundef para o Fundeb.

Mediante a Revisão Sistemática da Literatura (RSL), identificou-se a necessidade de investigar, no arcabouço legislativo, os principais documentos relacionados ao controle social do CACS Fundef/Fundeb, bem como leis correlatas, consideradas como fontes primárias em vigor. Tem-se como objetivo investigar os limites e as possibilidades dos Conselhos dos CACS, no exercício do controle social dos recursos do Fundef/Fundeb.

Os documentos foram selecionados a partir dos sites do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Educação e da Cultura (MEC) e Planalto.

Quadro 2 - Legislações que tratam do Controle Social dos recursos do fundo, desde a Constituição Federal (1988) até a última alteração (2022)

no	Documento	Descritor
988	Constituição Federal 1988 Emendas Constitucionais 14, 53, 108	Trata-se da previsão legal sobre a fiscalização, o acompanhamento e o Controle Social dos recursos destinados à educação pública. (Art. 212-A, inciso X, alínea d)
996	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996^a	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da CF /1988, no Art. 60 do Ato das Disposições Transitórias e na legislação concernente.
996	Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996^b	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. Emenda Constitucional nº 14/1996.
007	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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Emenda Constitucional nº 53/2006.
014	Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências e estabelece estratégias relacionadas ao Controle Social, a saber: Estratégias das Metas 7; 19; e 20 do PNE.
020	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. Emenda Constitucional nº 108/2020.
021	Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021	Altera a 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).
022	Lei nº 14.325, de 12 de abril de 2022a	Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para dispor sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020 e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente.

022	Portaria nº 808, de 29 de dezembro de 2022b	Dispõe sobre as normas destinadas a orientar a ação dos gestores responsáveis, no âmbito das esferas governamentais, pela criação, composição, funcionamento e cadastramento dos conselhos de acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS-Fundeb, previstos na Lei no 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e no Decreto no 10.656, de 22 de março de 2021, e dá outras providências.
-----	--	---

Fonte: Brasil (1988, 1996a, 1996b, 2007, 2014, 2020, 2021, 2022a, 2022b), elaborado pela autora (2022)

Os documentos permitiram identificar e compreender como o ordenamento jurídico, descrito no quadro acima, regulamenta e disciplina o acompanhamento, fiscalização e Controle Social dos recursos do Fundef e do Fundeb, bem como orienta sua composição, infraestrutura, incumbência, dentre outras obrigações. As referidas leis contribuem no desvelamento do objeto desta pesquisa, pois revelam alterações, mudanças que ajudam a entender suas competências, objetivos e finalidade, a fim de verificar se o que está previsto é executado pelos órgãos de Controle Social.

Finalizando a exposição do percurso metodológico adotado nesta tese, avanço para contribuição do **3º movimento** que consistiu na construção e apresentação da análise dos resultados obtidos a partir dos pressupostos do Materialismo Histórico-Dialético (MHD).

Enquanto método de análise, o MHD ajuda a compreender a forma de enxergar e entender o mundo e a dinâmica dos fatos sociais. Nesse sentido, a pesquisa sobre o Controle Social dos CACS Fundef/Fundeb tem como ponto de partida as condições concretas e reais para a efetivação do desempenho da função social dos Conselhos na aplicação dos recursos dos fundos. Dessa forma, a escolha pelo MHD não é apenas epistemológica, mas se justifica por “[...] estar coerente com a visão de mundo do investigador e com o seu compromisso político pela transformação do real [...]” (Masson, 2013, p.59).

De acordo com o pensamento de Marx (2008, p. 207), na concepção materialista da história, “os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade, em circunstâncias escolhidas por eles próprios, mas nas circunstâncias imediatamente encontradas, dadas e transmitidas pelo passado”. Essa dimensão histórica como atividade humana prática é que insere o homem a um confronto sem trégua, de modo que conduz diferentes agentes, ao tomarem consciência desse conflito, a lutarem até o fim, configurando a “luta de classes”. Sobre esse ponto, Marx e Engels (2002, p. 23) ressaltam que:

A história de toda sociedade até os nossos dias é a história da luta de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, mestre e oficial, em suma, opressores e oprimidos sempre estiveram em constante oposição; empenhados numa luta sem

trégua, ora velada, ora aberta, luta que a cada etapa conduziu a uma transformação revolucionária de toda a sociedade ou ao aniquilamento das duas classes em confronto [...]

Para Marx e Engels (2002), a história é feita por homens e mulheres que agem, dentro de totalidades, de acordo com a realidade e sua consciência, fruto do seu processo de vida real. Desse ponto de vista, a forma de compreender o real em movimento é que se chama de materialismo histórico-dialético. Ainda sobre esse assunto, os autores pontuam que o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, em determinado momento do desenvolvimento social, fará surgir classes sociais que serão caracterizadas por antagonismos inconciliáveis. Essa questão antagônica deu-se em virtude da existência de uma sociedade industrial que marcou os conflitos entre as classes e fez com que surgisse o Estado moderno. Essas manifestações antagônicas são pontuadas por Marx e Engels (2007, p. 11) assim:

[...] mas, para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entre devorassem e não devorassem a Sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da Sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da “ordem”.

Desta feita, como método de abordagem, o MHD possui um processo de investigação social que busca evidenciar a historicidade, contradições e a totalidade de um objeto de investigação que está imerso nas relações de uma sociedade dinâmica e complexa como a burguesa. Nessa direção, a análise das produções acadêmicas selecionadas para o estudo, bem como as leis que tratam acerca do CACS Fundef/Fundeb são parte dessa dinâmica. Para Marx (2008, p. 261),

[...] a totalidade concreta, como totalidade de pensamento, como uma concreção de pensamento, é, na realidade, um produto do pensar, do conceber; não é de nenhum modo o produto do conceito que se engendra a si mesmo e que concebe separadamente e acima da intuição e da representação, mas é elaboração da intuição e da representação em conceitos.

De acordo com Netto (2011, p. 57), a sociedade burguesa (sociedade dominada pela classe burguesa, que é a classe dos proprietários dos meios de produção, marcada por antagonismos entre classes sociais nas quais a burguesia exerce controle sobre o proletariado) apresenta-se complexa, constituída por totalidades de menor complexidade, em que “umas se apresentam mais determinantes que outras, cabendo à análise dos complexos constitutivos das totalidades esclarecer as tendências que operam especificamente em cada uma delas”. O autor

argumenta que o fato de a totalidade ser dinâmica conduz a um caráter contraditório de todas as totalidades que a compõe, ou seja, “sem as contradições as totalidades seriam inertes, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação” (Netto, 2011, p.57). Cury (1995, p. 27) colabora com a reflexão acerca do conceito de contradição ao afirmar que:

[...] é o momento conceitual explicativo mais amplo, uma vez que reflete o movimento mais originário do real. A contradição é o próprio motor interno do desenvolvimento. Conceber uma tal metodologia sem a contradição é praticamente incidir num modo metafísico de compreender a realidade. A racionalidade do real se acha no movimento contraditório dos fenômenos pelo qual esses são provisórios e superáveis. A contradição é sinal de que a teoria que a assume leva em conta que ela é o elemento chave das sociedades.

Diante disso, a pesquisa sobre o controle social dos CACS do Fundef ao Fundeb requer a abordagem da categoria contradição, dada sua importância e relevância, para evidenciar o movimento contraditório entre o previsto e o realizado nas ações desse segmento da sociedade civil. Nessa perspectiva, o método marxiano ajuda na compreensão e percepção das contradições que permeiam a sociedade capitalista e permite analisar esse movimento da sociedade na forma do Capital (Netto, 2011). Para tanto, é preciso partir do real, do concreto, da visão caótica do todo até atingir conceitos cada vez mais simples; do concreto figurado às abstrações cada vez mais complexas e delicadas até chegar às determinações mais simples. Destarte, a presente pesquisa penetra em um contexto marcado por contradições que carecem ser analisadas a fim de desvelar as aparências do fenômeno.

Nesse contexto, tornou-se imprescindível refletir sobre a realidade analisada, articulando teoria e prática como mediações fundamentais do processo investigativo (Souza & Kerbauy, 2017). Assim, partir da identificação das contradições inerentes ao objeto de estudo, foram desenvolvidas discussões que possibilitaram a apreensão da totalidade e o aprofundamento da realidade investigada.

O procedimento metodológico mobiliza as categorias de totalidade, mediação, contradição e historicidade para, do abstrato ao concreto, partir das determinações gerais do fundo público na educação e chegar às regularidades e variações descritas pelos autores quanto à organização do trabalho de controle. Compreender criticamente as determinações históricas que moldam o CACS-Fundef/Fundeb implica examinar como as relações de produção e a forma social do capital organizam as políticas educacionais, estruturam a gestão orçamentária e produzem mediações que incidem sobre a prática cotidiana do conselho.

Ao cotejar estudos de diferentes regiões e períodos, a análise busca evidenciar padrões de contradição. A síntese crítica não descreve tarefas isoladas, mas recompõe o processo de

trabalho do controle social tal como narrado, problematizado e explicado pela produção acadêmica. Após essa explanação inicial, torna-se pertinente destacar que a pesquisa está estruturada em quatro capítulos, precedidos por esta introdução, que apresenta a temática a partir da trajetória da pesquisadora, relacionando suas experiências profissionais com o objeto de estudo. A introdução também resgata a historicidade da relação entre educação e financiamento, abordando aspectos legais e de controle social, além de expor o problema da pesquisa, os objetivos e o percurso teórico-metodológico adotado.

No primeiro capítulo 1, intitulado “Controle social no estado capitalista”, discuto o conceito de controle social no contexto do Estado capitalista, apresentando diferentes abordagens teóricas sobre sua origem e desenvolvimento. São exploradas as categorias Estado, participação social, financiamento da educação básica e políticas de fundos, com base em autores como Marx (1989), Mészáros (2002), Salvador (2019), Behring (2021) e Gramsci (1995).

No segundo capítulo, “A política de fundos no financiamento da educação básica e o controle social via CACS-Fundef-Fundeb”, discorro sobre a política de fundos no financiamento da educação básica e o controle social via CACS Fundef/Fundeb. Inicia-se com um breve percurso a respeito do financiamento da educação básica, com o intuito de observar a existência de algum tipo de controle destes recursos destinados à educação com participação social. Nesse capítulo, ainda se apresenta a legislação federal sobre os CACS, tendo como ponto de partida o Fundef, passando pelo Fundeb provisório, até chegar ao permanente, à luz da legislação e dos artigos que tratam do assunto.

No terceiro capítulo, “Controle Social: Limites e Possibilidades na Ação dos CACS do Fundef ao Fundeb”, analiso a atuação dos CACS, com base em um estudo de revisão sistemática (RS) de dissertações e teses produzidas entre 2002 e 2024. A investigação permitiu identificar e sistematizar os principais obstáculos enfrentados pelos conselhos em três dimensões: composição, condições de funcionamento e organização.

No quarto e último capítulo, intitulado “Limites e possibilidades de controle social no financiamento da educação básica via CACS Fundef e Fundeb”, realizo a discussão e defesa da tese, evidenciando que os CACS não são espaços neutros, mas sim arenas marcadas por disputas ideológicas, onde diferentes projetos de sociedade se confrontam.

CAPÍTULO 1

1. CONTROLE SOCIAL NO ESTADO CAPITALISTA

Entender o controle social por meio do CACS do Fundef ao Fundeb remete a discussões das relações mais amplas que determinam e organizam a vida em sociedade, no capitalismo, assim como à explicitação de conceitos centrais que orientaram a investigação.

Com isso, o controle social no Estado capitalista revela as disputas de poder que moldam a sociedade e as políticas públicas, em geral. Na educação, é um mecanismo de luta pelo direito à educação, cuja proclamação nos marcos legais tem sido sublinhada historicamente por embates, os quais expressam as formas como o Estado media interesses sociais e econômicos. Dessa forma, este capítulo problematiza o controle social no Estado capitalista, destacando sua relevância para a democratização da educação e garantia do direito à educação, face ao projeto de lucratividade do capital.

1. 1 O Estado na sociedade capitalista

[...] Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência [...] Marx (2008, p.47).

Segundo Marx (2008), a sociedade capitalista surge com a decomposição da sociedade feudal, que terá o servo, antes produtor direto, transformado em trabalhador assalariado, que vende sua força de trabalho, única mercadoria que possui. O desenvolvimento do modo de produção capitalista privará o trabalhador de ser proprietário do excedente da produção econômica. O acesso a essa riqueza ocorrerá por meio de uma remuneração média, a qual, em um primeiro momento, garantirá sua subsistência, o que acirrou as contradições entre as classes e estratos de classes sociais. O acirramento político, social e econômico de classes ocorre sob a égide do capitalismo, que despontará mais concretamente entre o burguês capitalista e o trabalhador.

Para Marx (2008, p.47), “a totalidade das relações de produção constitui a base econômica da sociedade [...]”; desse modo, a estrutura social e a consciência humana são a base de suas condições materiais, políticas, jurídicas e sociais. Vê-se, portanto, a sociedade civil

como propulsora de toda a relação histórica com o avanço das “forças produtivas”⁴. Adverte que a dinâmica da história social é um processo em transformação. Os sujeitos estabelecem entre si formas de organização e cooperação para garantir a reprodução da sobrevivência; não obstante, essa reprodução não ocorre de forma fixa. Conforme essas forças produtivas evoluem e se transformam, entram em contradição, como em um movimento dialético, com as relações de produção existentes e com as formas jurídicas de propriedade que expressam essas relações, produzindo um longo movimento de revolução e transformação social. Deste modo, a relação entre forças produtivas, relações sociais de produção, luta de classes e revolução social compõem um movimento dinâmico de interação e devem ser entendidas no processo dialético do desenvolvimento histórico.

Dessa forma, o todo social constitui a base da existência material, que sustenta a teoria defendida por Marx (1998), de que a sociedade civil é a razão de ser de toda história, tendo o Estado que operar nas relações de conflitos e que [...] “a sociedade civil abrange todo intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas” (Marx; Engels, 1993, p. 52-53). Assim, a estrutura da sociedade e suas condições materiais são imprescindíveis para a tomada de consciência do indivíduo.

O Estado Moderno apresenta-se como superestrutura política e tem como principal objetivo tornar universais os interesses da burguesia, classe social dominante no modo de produção capitalista: “[...] o Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses criaram para garantirem mutuamente a sua propriedade e os seus interesses, tanto no exterior como no interior[...]” Marx, Karl; Engels (1989, p. 75).

De acordo com Marx (1998), o Estado, como instituição histórica e social, é um produto das contradições entre as classes e se estrutura para garantir a dominação da burguesia, que detém os meios de produção, sobre o proletariado, que possui apenas sua força de trabalho.

Do mesmo modo, Poulantzas (1980, p. 142) sustenta que:

“[...] O Estado é uma condensação da correlação de forças entre as classes, tal como se expressa, de forma específica, no seio do Estado. Essa condensação não é um reflexo direto: ela é mediada pelas instituições e pelos aparelhos de Estado, que possuem sua própria lógica e eficácia [...]”.

⁴[...] os indivíduos devem apropriar-se da totalidade existente de forças produtivas, não apenas para chegar à autoatividade, mas simplesmente para assegurar a sua existência. Essa apropriação está primeiramente condicionada pelo objeto a ser apropriado – as forças produtivas desenvolvidas até formar uma totalidade e que existem apenas no interior de um intercâmbio universal. Sob essa perspectiva, portanto, tal apropriação tem de ter um caráter correspondente às forças produtivas e ao intercâmbio. A apropriação dessas forças não é em si mesma nada mais do que o desenvolvimento das capacidades individuais correspondentes aos instrumentos materiais de produção [...] (Marx, Engels. 2007 p.74).

O autor propõe uma concepção do Estado que rompe com a visão simplista de que ele seria apenas um instrumento direto da classe dominante. Para ele, o Estado é uma condensação – isto é, uma forma institucional que concentra e organiza a correlação de forças entre as classes sociais em determinado momento histórico.

No entanto, essa correlação não se reflete automaticamente na estrutura estatal. Ela é mediada por instituições e aparelhos (como os tribunais, parlamentos, polícias, escolas etc.) que têm dinâmicas e lógicas próprias, ou seja, não obedecem mecanicamente à vontade da classe dominante, ainda que, no conjunto, contribuam para manter a dominação capitalista.

Nesse cenário, além dessas classes fundamentais, existe o lumpemproletariado, uma camada social marginalizada que não desempenha um papel produtivo estável na economia, e, que, segundo Marx e Engels (1993), tende a ser utilizada pela burguesia como instrumento para desmobilizar ou reprimir a luta proletária. Assim, o Estado não apenas mantém a ordem e reproduz as relações de exploração, como também pode cooptar setores do lumpemproletariado para fortalecer seu domínio e impedir transformações revolucionárias.

Nessa perspectiva, o Estado capitalista é fruto de uma sociedade que tem a opressão como mecanismo da garantia de acumulação e reprodução do capital, concentração de renda e consequentemente de poder. O Estado é resultado de um processo social pelo qual a classe dominante estabelece o seu poder político sobre a sociedade. É nessa perspectiva que Engels (1981, p. 195) discute as bases da natureza do Estado, quando diz que:

[...] O Estado é, antes, um produto da sociedade, quando este atinge um determinado grau de desenvolvimento, é a revelação de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis, que não consegue superar. Mas, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não fundem a sociedade numa luta fatal, torna-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o conflito e a mantê-lo nos limites da “ordem”. Este poder, oriundo da sociedade, mas posto sobre ela e dela distanciando-se progressivamente, é o Estado (grifo nosso).

Com a afirmação, Engels (1981) argumenta que o Estado não é uma criação neutra, mas um produto do desenvolvimento da sociedade quando ela se fragmenta em classes com interesses irreconciliáveis. Sua suposta neutralidade encobre sua verdadeira função: preservar a dominação de uma classe sobre as demais sob a aparência de equilíbrio e ordem social.

Para evitar que esses conflitos destruam a sociedade, o Estado surge como um aparente mediador, colocado acima dela, mas, na prática, funciona como um instrumento da classe dominante para manter a ordem e preservar seu poder. Embora pareça independente, ele se

distancia progressivamente da sociedade e administra os antagonismos sem resolvê-los, garantindo a continuidade das relações de exploração.

Para Poulantzas (1980, p. 156):

[...] O Estado capitalista se apresenta como representante do interesse geral, mas esta aparência serve para ocultar sua função real: organizar o consenso em torno da dominação de classe. Esse consenso não se dá apenas pela coerção, mas por formas de controle social internalizadas nas práticas e nas instituições cotidianas [...].

Nessa direção, o direito capitalista assume importante função na mediação da conquista e da legitimidade dos interesses burgueses, “daí a ilusão de que a lei repousa sobre a vontade e, melhor ainda, sobre uma vontade livre, desligada da sua base concreta, na vontade livre” (Marx; Engels, 1989, p. 77).

Na perspectiva de Gramsci, o Estado se expressa de duas formas denominadas de “sociedade política” (estado-coerção) e “sociedade civil”, que é a esfera da disputa hegemônica na sociedade capitalista. Para Gramsci (2000, p. 331), “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter consenso dos governados”. Assim, o Estado age na esfera da “sociedade civil” para legitimar seu domínio ao incluir a sociedade na gestão dos recursos públicos, buscando obter consenso e legitimidade para suas políticas. No entanto, é importante considerar que essa ação pode ser influenciada pelos interesses do capital ou da sociedade civil, refletindo a concepção político-ideológica dominante.

Na concepção de Gramsci (2000), o Estado capitalista traduz e reflete uma hegemonia da classe dominante para com a outra classe não dominante, pois nessa sociedade existe uma fusão de agentes que integram o bloco de poder, os quais manifestam os interesses na sociedade por meio dos aparelhos hegemônicos. Contudo, destaca-se que Gramsci (1984) defende a ideia de que o Estado não pode ser reduzido ao conceito habitual que se utilizava, compreendido somente a partir da sociedade política como um aparelho governamental, ditador e coercitivo, visto que deve ser entendido como o equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil, ou seja, o “Estado Ampliado”, o qual assume a responsabilidade de executar, a partir do modelo de Estado vigente, ações como políticas públicas.

Mészáros (2002), outro teórico marxista e mais contemporâneo, destaca aspectos importantes na discussão sobre o Estado, o qual, segundo ele, vai se adaptando para não apenas adequar-se à condição econômica dos tempos históricos, mas também para responder aos interesses econômicos hegemônicos na sociedade capitalista, para regular a sociedade de modo que atue de acordo com os interesses do Capital.

Nessa perspectiva, as relações sociais desenvolvidas no capitalismo promovem as condições material e burocrática que produzem desigualdades, criando e mantendo privilégios, que dificultam a materialização de controle social pelas vias democráticas, uma vez que não é de interesse dos governantes, na sua maioria, favorecer a participação da sociedade na gestão da coisa pública.

Nessa lógica, o controle social manifesta-se como um instrumento do Estado burguês que atua como garantidor da ordem do capital e de sua reprodução. Assim, ainda que haja a possibilidade de participação da sociedade civil organizada na gestão pública, essa participação ocorre dentro dos limites impostos pela estrutura do Estado, que, em última instância, serve aos interesses da classe dominante. Como destaca Poulantzas (1980, p. 229), “[...] A democracia representativa nas sociedades capitalistas modernas assegura uma forma específica de dominação política, em que a participação formal da população mascara o controle efetivo das decisões pelas classes dominantes [...]”. Com isso, embora pareça que o povo participa do poder por meio do voto e das instituições representativas, as decisões mais importantes continuam sendo controladas por uma elite econômica e política.

A participação formal, como votar periodicamente, dá a aparência de igualdade e legitimidade ao sistema, mas oculta as estruturas reais de poder. Assim, o Estado capitalista mantém sua legitimidade perante as massas, enquanto continua servindo, essencialmente, aos interesses das classes dominantes, conforme se vê em Poulantzas (1980, p. 223).

Nas democracias burguesas, o controle social é exercido com base em dispositivos institucionais que diluem a percepção da dominação. O voto, os partidos e os parlamentos funcionam como mecanismos que legitimam o Estado, enquanto este assegura os interesses estratégicos da classe dominante.

Todavia, apesar de as relações e estruturas favorecerem a reprodução do capital, a classe trabalhadora – que produz a riqueza – também contrapõe-se ao controle do capital, por meio de organizações e articulações da luta social e política. Nesse processo, vislumbra-se a possibilidade de avanços em direção a uma transformação social mais ampla, tendo como centro a emancipação humana.

O poder do capital, ao operar de forma a reduzir os sujeitos da história à condição de alienação e individualismo – resultantes da limitação de sua racionalidade –, impõe barreiras à realização básica da condição humana, incluindo a sua capacidade de reflexão. Nessa esteira, Mészáros (1987) adverte:

[...] O capital - uma vez que opera sobre a base da míope racionalidade do estreito interesse individual, do *bellum omnium contra omnes*: a guerra de cada um contra todos - é um modelo de controle por princípio, incapaz de prover a racionalidade abrangente de um adequado Controle Social. E é precisamente a necessidade deste que demonstra cada vez mais sua dramática urgência (Mészáros, 1987, p. 36, grifos nosso).

Nessa direção, segundo Mészáros (1987), a irracionalidade perpetrada nos indivíduos pelo capital não somente os limita, como também, por princípio, se revela incapaz de prover uma racionalidade mais ampla, fato que seria possível em uma sociedade com adequado controle social.

O capital não percebe seus próprios limites porque transforma todas as suas necessidades em algo natural e inevitável. No entanto, à medida que se expande e se reproduz, é forçado a reconhecer algumas dessas limitações, ainda que de forma distorcida. Esse processo acaba gerando a necessidade de um controle social, que não busca superar o domínio do capital, mas sim manter seu funcionamento dentro de certas regras.

Mészáros (1987) expõe minuciosamente os perigos a que a sociedade capitalista está sujeita devido à sua incessante busca pela lucratividade. A irracionalidade sobre a qual essa sociedade se funda, marcada pela falta de uma racionalidade genuína, manifesta-se tanto na ameaça de destruição nuclear quanto nos danos ao meio ambiente. Para esse autor (1987, p. 38, grifo nosso):

[...] o capitalismo e a racionalidade do planejamento social abrangente são radicalmente incompatíveis. Atualmente, contudo, presenciamos a emergência de uma contradição fundamental, com gravíssimas implicações para o futuro do capitalismo: pela primeira vez na história humana, a dominação e a expansão sem obstáculos das estruturas e mecanismos capitalistas, inerentes, inerentemente irracionais de Controle Social, estão encontrando sérias resistências, na forma de pressões resultantes dos imperativos elementares a simples sobrevivência [...]

De acordo com Mészáros (1987), o capitalismo não consegue conviver com um planejamento social amplo e organizado, porque sua lógica é baseada na busca incessante pelo lucro, sem considerar de forma equilibrada o bem-estar coletivo. No entanto, o autor destaca que estamos vivendo um momento histórico em que esse sistema começa a enfrentar grandes desafios. Pela primeira vez, a expansão e o domínio do capitalismo encontram barreiras significativas. Essas barreiras não vêm apenas de movimentos sociais ou críticas ideológicas, mas de algo ainda mais profundo: a própria necessidade de sobrevivência da humanidade. Problemas como destruição ambiental, desigualdade extrema e crises econômicas mostram que o capitalismo, ao invés de oferecer soluções racionais para a sociedade, cria contradições que

ameaçam sua própria continuidade. Ou seja, estamos chegando a um ponto em que os limites desse sistema estão ficando cada vez mais evidentes, e isso pode ter grandes consequências.

Para Mészáros (1987, p. 77), “[...] quanto mais o sistema destrava os poderes da produtividade, mas ele libera os poderes da destruição [...]”. Desse modo, a sociedade civil organizada precisa entender que a esfera produtiva deve ser compreendida no contexto da totalidade das relações sociais de produção a fim de que suas singularidades sejam garantidas.

Nesse contexto, o aumento da miséria tem sua relação também com o aumento da riqueza para as elites econômicas dominantes e tem produzido na sociedade capitalista o aumento da desigualdade social, a qual tem gerado sucessivas crises ao sistema capitalista (Mészáros (2002). Daí a importância da incorporação de mecanismos de controle social na garantia da participação efetiva e de qualidade dos diferentes segmentos representativos da sociedade civil organizada.

Segundo Gramsci (2000) há uma relação orgânica entre Estado e sociedade civil, em que o Controle Social transita entre as classes por meio dessa disputa pela hegemonia, tanto no Estado quanto na sociedade civil. Dessa maneira, o controle social motiva a existência de uma luta contra hegemônica, que parte da sociedade civil para Estado. Esse entendimento admite a existência de espaços para que as classes subalternas possam expor e até mesmo impor seus interesses, assim como também para contrapor-se às ações do Estado e confrontar as tomadas de decisões.

Nessa direção, fundamentando-se em Gramsci (2001), entende-se que em dado momento as classes subalternas⁵ assumem um papel decisivo para atuação da sociedade civil na luta contra o aparelho privado de hegemonia das classes dominantes, objetivando a hegemonia dos interesses da classe subalterna. Diante disso, Gramsci (2001) complementa que, na perspectiva das classes subalternas, o controle social deveria ocorrer no sentido de formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno de um projeto de classe. Assim, para esse teórico (2000), o controle social da sociedade sobre o Estado fundamenta-se na criação de canais de participação popular e no exercício de controle social na gestão de políticas públicas, que se constituirão em espaços e processos de disputa de interesses divergentes e contraditórios

⁵ Para Gramsci (2001), as classes subalternas são grupos sociais marginalizados e subordinados dentro da estrutura econômica, política e cultural da sociedade, dominados pela hegemonia da classe dominante. Essa subordinação não se limita à exploração econômica, mas também à exclusão ideológica e política, dificultando sua organização e autonomia. Para superar essa condição, as classes subalternas precisam desenvolver uma consciência crítica e construir uma contra-hegemonia, disputando espaços na sociedade civil e rompendo com a dominação imposta pelo bloco histórico dominante.

entre as classes, pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Portanto, percebe-se que o controle social não pertence ao Estado, mas às classes sociais que buscam a hegemonia.

Na perspectiva de Mészáros (1987, p. 67), a necessidade de controle social surge mediante “o fracasso evidente das instituições existentes e de seus guardiões em enfrentar nossos problemas”. Para o autor, a humanidade necessita de um controle social adequado para sua simples sobrevivência, sendo necessária uma reestruturação radical do sistema global de controle social. Tanto o movimento de reestruturação quanto o deslocamento do controle do capital estão vinculados às resistências contra a dominação estrutural do capital.

Conforme Mészáros (1987), ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista, a função do controle social foi transferida para o capital, o que trouxe como consequência a autonomia do capital para criar um padrão hierárquico capaz de aglutinar os indivíduos a partir de critérios como distribuição, controle de produção e participação. O sistema global do capital, tal como modelo de controle, possibilitou um imenso poder ao capital com potencial, que transformou as próprias instituições em sistemas estreitamente articulados.

A produção de um sistema adequado de controle social exige uma mudança radical da nossa maneira de ser; a concretização do controle social requer a ação de cultivar na comunidade de produtores, a consciência crítica e o compromisso com os valores socialistas (Mészáros, 1987).

1.2 O Estado e Controle Social no Brasil

O Controle Social é uma noção complexa, que varia conforme diferentes campos de conhecimento e correntes teóricas. A filosofia, por exemplo, apresenta perspectivas que remetem à organização social em sociedades tribais, nas quais o controle social se baseia em normas sustentadas por elementos religiosos, como destacado por Habermas (1987). Nessa visão, as violações dessas normas são consideradas sacrilégio, o que mantém a coesão social por meio de uma visão mítica, que limita a inovação e a negação. Além disso, tanto na filosofia quanto na sociologia, o termo Controle Social aparece com o intuito de discutir o controle do Estado sobre a Sociedade, como forma de assegurar a garantia da ordem social, e, desta maneira, há o sentido perverso da ação do Estado no controle dos indivíduos por meio dos aparelhos ideológicos e repressivos (Foucault, 1977).

No mesmo sentido Poulantzas (1980, p. 80) destaca que:

[...] O Estado capitalista assegura não só a repressão das classes dominadas, mas também a sua integração ideológica. Este processo de controle social é garantido por aparelhos ideológicos de Estado, como a escola, os meios de comunicação e até certas instituições jurídicas, que produzem efeitos de consentimento [...].

Assim, o termo Controle Social vincula-se a múltiplos entendimentos conceituais e plurais. Bouquet (2012, p. 18) diz que “o conceito de Controle Social não é unânime porque é multiforme, gera equivocidade, e a sua forma muda com a história. A sua definição acaba por trazer mais perguntas do que respostas sobre a sua natureza”, que, por sua vez, apresenta-se em diferentes perspectivas, contudo, neste estudo, abordam-se apenas duas: a primeira relaciona-se ao Controle Social exercido pelo Estado sobre os indivíduos e a segunda alude à situação inversa, qual seja, o controle que os cidadãos exercem sobre o Estado.

A pluralidade epistemológica do conceito, para Bouquet (2012), possibilita encontrar finalidades sociais que viabilizam seu uso em diversos contextos da esfera pública e social. Segundo Herkenhoff e Rabelo (2011), o Controle Social por parte do Estado é fundamental, uma vez que cabe a ele a primazia na condução da política, na perspectiva de monitoramento, de desenhar estratégias que compõem o processo de gestão e objetivam supervisionar o modo como os serviços são implementados pela rede sócio assistencial, avaliando sua qualidade e efetividade. Na segunda perspectiva, a definição de Controle Social da Sociedade sobre o Estado tem em Gramsci (2000) o fundamento na criação de canais de participação popular e os exercícios do Controle Social na gestão de políticas públicas, que se constituirão em espaços e processos de disputa entre as classes pela hegemonia na Sociedade Civil e no Estado.

Na direção da primeira perspectiva, Correia (2000, p. 11) esclarece que:

[...] na sociologia a expressão Controle Social é, geralmente, utilizada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Para [...] a ciência política e econômica, o Controle Social é realizado pelo Estado sobre a sociedade através da implementação de políticas sociais amenizando propensos conflitos sociais, contrastando os efeitos da expansão do capital [...].

O trecho acima destaca duas vertentes de entendimento de Controle Social da primeira perspectiva. Controle Social como um conjunto de mecanismos que garantem a ordem social e orientam o comportamento dos indivíduos por meio de normas e valores; e, Controle Social como exercido pelo Estado por meio de políticas públicas com a intenção de reduzir desigualdades e evitar conflitos, decorrentes das dinâmicas do capitalismo. Dessa forma, percebe-se que, enquanto a sociologia enfatiza a regulação dos indivíduos pela cultura e moral, a política e a economia focam na atuação do Estado como mediador das tensões sociais.

Na década de 1980, tanto o Brasil quanto o mundo vivenciaram mais uma das crises do capital e, como reflexo, houve a necessidade de ressignificar o Estado do Capital. Este período de crise da economia mundial é fortemente marcado pela recessão que se abateu sobre o mundo inteiro. A crise foi impulsionada pela crise do petróleo de 1973, quando os países árabes que integravam a Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP elevaram, de forma considerável, o preço do barril de petróleo no mercado internacional, causando fortes repercussões em vários setores industriais de países da Europa. Esse acontecimento impactou diretamente no ritmo de crescimento da produção nos países mais industrializados e travou a economia mundial. (Dardot e Laval, 2016).

Antes mesmo do início da década de 1980, era possível perceber alguns indicativos do surgimento de uma crise econômica de escala mundial, tais como: a diminuição da produção industrial, em virtude da crise do modelo fordista e da produção em massa; o aumento dos preços dos produtos decorrentes das crises do petróleo e do setor energético; as taxas de desemprego que cresciam de forma significativa e a quebra generalizada de determinadas indústrias, especialmente aquelas localizadas na área da construção naval, construção automotiva, siderurgia e a área dos transportes aéreos (Dardot e Laval, 2016).

Essa crise representou o declínio do Estado de Bem-Estar Social - onde se conseguiu materializar - e a ascensão de políticas neoliberais como resposta aos problemas apresentados na economia do mundo inteiro. Isso provocou a substituição do modelo intervencionista por um modelo neoliberal, com maior liberdade para o mercado e menor presença do Estado na economia. As funções do Estado e da sociedade foram redefinidas, a partir de reformas econômicas em diversos países, especialmente naqueles que enfrentavam crises fiscais e buscavam soluções para o crescimento econômico, que perduram até os dias atuais, como é o caso do Brasil.

Nesse cenário, as desigualdades sociais foram ampliadas, impactando significativamente a vida dos trabalhadores e trabalhadoras, que se fragilizam enquanto classe. Contraditoriamente, as lutas de diferentes setores e movimentos sociais, em busca de igualdade material, se multiplicaram. Nesse limiar, soma-se a isso, no cenário político brasileiro, o fim da ditadura militar, que, para a maioria dos brasileiros, não concedia nem igualdade formal, muito menos igualdade material (Carvalho, 2010).

O rompimento com o modelo autoritário requereu novas bases para o desenvolvimento do país, tornando necessária a criação de uma nova Constituição. Dessa forma, a partir de eleições livres foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, que possibilitou um amplo debate sobre o conteúdo da nova Constituição (Sarlet; 2018, p. 65). O resultado desse processo

de acirradas disputas foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que tem a dignidade humana como seu principal fundamento e estabelece as bases do Estado Democrático de Direito⁶- chamada de Constituição Cidadã. Com essa nova perspectiva, os direitos e garantias individuais passaram a ser chamados de direitos e garantias fundamentais, uma vez que abrange uma ampla lista de direitos de primeira, segunda e terceira geração⁷, com garantia de proteção tanto para os cidadãos brasileiros quanto para os estrangeiros que vivem no país.

Vale destacar que a luta de setores e movimentos sociais em defesa da igualdade foi fundamental, pois influenciou diretamente a elaboração da Constituição de 1988. Esse processo ocorreu em meio a disputas entre setores progressistas, que buscavam a ampliação dos direitos sociais, e setores conservadores, que tentavam manter o modelo econômico e social vigente (Martins, 2018).

Partindo desses embates, consolidaram-se na Carta Magna, em seu Art. 6º, os seguintes direitos sociais, a saber: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A participação da sociedade civil na materialização dos direitos sociais é importantíssima e deve ser feita a partir do Controle Social, que pode ser considerado como a capacidade que o corpo social, de maneira organizada, tem de atuar em determinadas políticas públicas, de modo alinhado com o Estado, para postular suas necessidades, definir seus interesses e estabelecer controle na execução dessas políticas públicas. Além disso, “passa a exigir a presença de organizações legítimas de representação de interesses de diversos segmentos sociais na formulação de planos [...] e no redirecionamento dos investimentos públicos” (Abrasco, 1993. p. 13).⁸

⁶ A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019); V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição [...] em 08 de setembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁷De acordo com Vasak (1979), as gerações dos direitos humanos fundamentais são uma maneira de classificar a evolução dos direitos ao longo da história. Essa classificação geralmente se divide em três gerações: a 1ª geração engloba os direitos civis e políticos; a segunda geração trata dos direitos sociais, econômicos e culturais, como o direito à educação, à saúde, ao trabalho e à moradia; e a terceira geração abrange os direitos de solidariedade ou coletivos, como o direito a um meio ambiente saudável, à paz e ao desenvolvimento.

⁸ ABRASCO. Relatório final da oficina de trabalho Incentivo à Participação Popular e Controle Social em Saúde. Brasília, 13-15/12/93.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 emerge como um marco importante, instituindo uma nova ordem jurídico-política centrada na dignidade humana e no Estado Democrático de Direito. No entanto, os desafios persistem, especialmente no que diz respeito à efetivação dos direitos sociais, como o direito à educação. A conciliação entre o “princípio da reserva do possível” e “o mínimo existencial”⁹ representa um dilema constante, exigindo um equilíbrio delicado entre a responsabilidade fiscal e a garantia de direitos fundamentais. Nessa direção, o Controle Social destaca-se como um mecanismo essencial para assegurar não só a prestação de contas dos gestores públicos, mas também para influir na tomada de decisão, de modo a potencializar a efetividade das políticas educacionais.

O Controle Social insere-se no contexto das políticas públicas a partir da reforma da administração pública do Estado brasileiro. De acordo com Bresser-Pereira (1997), a reforma do Estado brasileiro foi a grande tarefa política da década de 1990. Este momento histórico ficou marcado por significativas transformações resultantes de fatores de ordem econômica e política, tanto de caráter interno como externo.

As reformas, como mencionado no item anterior, foram justificadas pela crise econômica, que segundo Bresser-Pereira (1997), decorreram do crescimento “rápido” e “distorcido” no período de 1930 a 1960, caracterizado pelo aumento dos padrões de vida nunca visto antes. A crise se expressou pela redução das taxas de crescimento econômico, bem como pelo aumento das taxas de desemprego e, ao mesmo tempo, pela elevação exagerada da taxa de inflação.

Nesse cenário, os neoliberais advogam pela necessidade de reformas econômicas voltadas para o mercado e redução dos gastos sociais do Estado. Porém, após os anos de 1990, ficou constatada a inviabilidade da proposta de Estado mínimo idealizada pelos conservadores, pois o real propósito destas reformas era de reconstruir o Estado para que ele pudesse executar tanto as suas tarefas clássicas de garantir a segurança da propriedade privada quanto desempenhar o papel de promotor da competitividade, mediante a adoção de programas de privatização de empresas estatais e de reformas fiscais, a fim de controlar os gastos públicos, elevar a estabilidade econômica e promover a competição, com a criação de agências de controle e regulação (Bresser, 1997).

⁹ De acordo com Sarlet (2018), o mínimo existencial é o conjunto de direitos básicos que o Estado deve garantir a todas as pessoas, como por exemplo: saúde, educação, moradia e alimentação, visto que são condições fundamentais para uma vida digna. Já o princípio da reserva do possível sustenta que o Estado só é obrigado a garantir direitos sociais se houver recursos disponíveis, mas sem usar esse argumento para negar o mínimo existencial.

Assim, entra em pauta o debate sobre Controle Social. Para Bresser (1997, p. 36), “toda sociedade, para se coordenar, usa um conjunto de mecanismos de controle ou de coordenação, que podem ser organizados e classificados de muitas maneiras”. O autor apresenta três mecanismos de controle fundamentais: (1) o Estado; (2) o mercado e (3) a sociedade civil. O Estado seria responsável pelo sistema legal, formado pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade - trata-se do mecanismo mais ampliado de controle. O mercado trabalharia com o sistema econômico, funcionando como o ator responsável pelo controle. Desta forma, o sistema econômico realizaria suas atribuições por meio da livre competição. A sociedade civil, enquanto terceiro mecanismo de controle, configura-se quando os grupos que compõem a sociedade organizam-se para defender não somente os interesses particulares, corporativos, mas também para lutar em favor de interesses públicos.

Essa perspectiva, coaduna-se com o projeto neoliberal assentado em relações capitalistas, segundo Laval (2004), marcadas por uma interconexão profunda entre globalização, neoliberalismo e financeirização. Essa fase é caracterizada pela expansão dos mercados internacionais e pela intensificação da competição em nível global. Nesse contexto, as políticas nacionais subjugam-se a uma lógica de eficiência e produtividade orientada para a maximização dos lucros. Essas relações e processos submetem as instituições públicas – incluindo as educacionais – a pressões para adotarem práticas e estruturas inspiradas no modelo empresarial, mesmo que sua missão original vá muito além dos imperativos econômicos.

O neoliberalismo, conforme Laval (2004), não se configura como um programa político fechado, mas sim como uma racionalidade que permeia todas as esferas da sociedade. Os estados, cada vez mais pressionados por restrições orçamentárias e pela necessidade de atrair investimentos privados, reduzem os gastos com serviços essenciais e promovem a privatização de setores antes públicos. A globalização une e amplifica as forças do neoliberalismo e da financeirização, impondo padrões e modelos que transcendem as fronteiras nacionais.

Dardot e Laval (2016) também compreendem o neoliberalismo como uma lógica que subordina o Estado à dinâmica dos mercados, transformando até mesmo a forma como se entende e se gerencia a esfera pública, que passa a ser vista como um indicador de disciplina fiscal e de eficiência econômica. Essa perspectiva neoliberal impõe que o endividamento estatal seja controlado rigorosamente, sob o argumento de que somente por meio do equilíbrio fiscal o Estado poderá promover a competitividade e atrair investimentos.

Assim, o combate à dívida pública torna-se um imperativo político, em que a redução do gasto público e a privatização de serviços são apresentadas como soluções para manter a credibilidade financeira do país. Entretanto, ao enfatizar o controle da dívida e a eficiência

econômica, essa lógica tende a priorizar o mercado em detrimento do papel social do Estado. Os cortes orçamentários e as medidas de austeridade resultam na redução dos investimentos em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, o que, por sua vez, agrava desigualdades e fragiliza os serviços públicos.

Essa reconfiguração do papel do Estado, que deve responder aos imperativos do mercado, reflete uma mudança profunda na maneira como a sociedade entende a relação entre o setor público e a economia, com consequências diretas sobre a capacidade de investimento em políticas sociais, a promoção da justiça social e controle social.

Salvador (2010), da mesma maneira, sustenta que o pagamento e amortizações dos juros da dívida pública comprometem sobremaneira o investimento/gasto em outras áreas, principalmente, as das políticas públicas que deveriam efetivar direitos e impulsionar a economia. Assim, Salvador (2010, p. 07) reforça que a instabilidade do sistema financeiro, aumenta a riqueza dos mais ricos e desencoraja os investimentos na produção, ao afirmar que:

Historicamente, os recursos financeiros centralizados pela dívida sempre foram cativos dos mercados financeiros. Com a nova etapa da acumulação financeira, os dividendos tornam-se também um mecanismo importante de transferência de riqueza e de acumulação. A pressão dos mercados sobre os grupos industriais impõe novas normas de rentabilidade e exigências de redução de custos salariais, aumento de produtividade e flexibilidade nas relações de trabalho. O corolário da liberalização financeira é a ressurreição de ciclos econômicos, que são intensamente influenciados pelos preços dos ativos financeiros.

Diante disso, a pressão por ajuste fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) são estratégias adotadas sob a égide da lógica neoliberal para justificar a necessidade de se alcançar equilíbrio fiscal nas contas do governo, que, por conseguinte, prioriza o pagamento dos juros e a amortização da dívida, deixando de lado investimentos em setores importantes, como a geração de emprego e renda, por exemplo.

Por esse motivo, nesse cenário de restrições, os mecanismos de participação social desempenham um papel essencial tanto para definição de políticas quanto na fiscalização e transparência da aplicação dos recursos envolvidos. Assim, na perspectiva de luta por direitos sociais, o controle social representa avanços para a classe trabalhadora e demais grupos vulnerabilizados pelo sistema do capital.

Retomando à institucionalização do Controle Social, destaca-se a Constituição Cidadã de 1988, que conferiu à sociedade o poder de atuar na gestão pública para monitorar e fiscalizar as ações governamentais. Segundo a Constituição Federal (1988, art. 1º, parágrafo único), "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos

termos desta Constituição". Desse modo, este artigo é essencial, pois reconhece o poder popular como fonte da soberania nacional, a qual assegura a participação direta da população na vida pública. Além disso, no âmbito da Assistência Social, temos o art. 204, da Constituição Federal (1988, art. 204), que apregoa:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

De acordo com Oliveira (1999), estimular a consciência política de cidadãos e cidadãs na busca por uma melhor qualidade de vida contribui para fortalecer a sociedade, promovendo o empoderamento e a construção da consciência política dos sujeitos de direito. Dessa forma, o controle social e a fiscalização, exercidos pela população sobre as ações dos governantes, são fundamentais. Segundo Oliveira (1999), a garantia dos direitos previstos nos textos legislativos perde seu sentido se não for desenvolvida a cultura de fiscalizar o poder público, essencial ao cumprimento da lei.

Gemaque (2004, p. 235-236) considera que “a transparência na gestão dos recursos públicos não se dá via decretos, pois, mesmo contando com eles, existem muitas formas de transgredi-los e com amparo legal”. Esse argumento pondera o fato de que só a ideia das leis “por si ainda não é certeza de que serão cumpridas ou executadas, entretanto, observa-se que as organizações sociais têm sido mobilizadoras na luta pela conquista de direitos essenciais, garantidos nos textos legislativos de modo a colocá-los em vigência”.

De todo modo, as controvérsias que permeiam a administração pública em relação à transparência superficial têm, em certa medida, comprometido a credibilidade dos órgãos públicos. A falta ou a superficialidade na qualidade correta da informação sobre a aplicabilidade dos recursos públicos tornam-se fortemente questionáveis, considerando que nos Estados democráticos, os cidadãos têm o direito ao acesso à devida e correta informação dos gastos de recursos públicos efetivados pelos governos, tanto municipais, quanto estaduais ou federais. Dessa forma, a participação social aqui concebida como um espaço de representação da sociedade, segundo Assis e Villa (2003, p. 376), é o lugar:

[...] onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.

A mobilização da sociedade civil, que marcou o Brasil nos anos de 1980, por políticas públicas que atendessem às suas necessidades básicas, como o aumento salarial, a organização sindical, a reforma agrária e a criação de associações de moradores e outros movimentos sociais ligados ao meio ambiente e aos grupos feministas, foi a base material para a institucionalização do controle social em outra perspectiva - do controle do Estado pela sociedade.

Para Cortes (2002), todas essas movimentações da população buscavam combater as arbitrariedades no governo militar. Assim, passou-se, naquele contexto histórico, a compreender o termo “Controle Social” como o controle da sociedade sobre as ações das instituições e do Estado. Ainda que timidamente, aconteceram avanços na transição à democracia que indicava a participação social nas relações com o Estado. Nesse sentido, a Constituição Cidadã de 1988 foi incontestável como marco da trajetória de lutas por direitos civis, políticos e sociais.

Assim sendo, o termo Controle Social passou a ter ênfase durante a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), no final da década de 1980, momento em que o escopo era afastar o caráter de repressão da população e autoritarismo do Estado para atingir perspectivas de autonomia e cidadania frente às práticas de saúde no país.

Para Sposati e Lobo (1992, p. 366), o Controle Social é, na história da democratização das políticas de saúde, um dos campos que construiu visibilidade aos movimentos de saúde, quer pelas queixas das “ausências e omissões” dos serviços instalados, quer pela luta em construir um espaço regular para o exercício do controle dos serviços e nas burocracias de gestão de saúde.

Na área de educação, as discussões sobre o Controle Social emergem no cenário de reivindicações pela gestão democrática, pela participação efetiva na tomada de decisão e no controle dos recursos destinados para efetivação das políticas educacionais. Para Gadotti (2014), a atuação dos segmentos representativos da sociedade civil é de suma importância para o “controle” e transparência dos gastos dos recursos públicos em programas educacionais permitindo operar maior participação da sociedade sobre os recursos, mais especificamente, os destinados à educação pública gratuita.

A respeito do Controle Social, Gohn (2008, p. 104) argumenta que “a participação nos conselhos gera uma convivência, estimula a manifestação do conflito, fruto das diferenças entre

os pontos de vista de distintos grupos, camadas e classes sociais”. Com base na afirmação da autora, o Controle Social deve ser entendido como um dos principais dispositivos da gestão democrática e, por sua vez, indissociável à democracia, sendo os conselhos um dos espaços mais necessários para materialização das ações democráticas.

Assim, em meio a contradições, conflitos e pressão popular, emerge uma nova forma de Controle Social forjada pela sociedade civil, de controlar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, por meio do Estado, a fim de atender aos interesses da população. Nessa nova perspectiva, os Conselhos representam o espaço privilegiado para o exercício de controle social.

A democracia representativa e participativa exercida por meio de Conselhos constituem-se em espaços de articulação entre governo e sociedade, pois permitem que a sociedade civil se aproxime da gestão pública e amplie cada vez mais os mecanismos democráticos de participação política. Sell (2006, p. 93) definiu democracia participativa como sendo:

[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a democracia representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública.

Sell (2006) traz para o debate a centralidade da participação da sociedade em espaços públicos de articulação, pois essa experiência diminui a distância dos representados em relação aos seus representantes e resgata o real significado de democracia, como foi concebida originalmente na Grécia antiga. Contudo, pode-se observar que atualmente, apesar de o texto constitucional assegurar direitos sociais, a participação da sociedade civil ainda precisa ocorrer de forma efetiva.

No que concerne ao sistema de fiscalização e controle institucionalizados pela CF-1988, o artigo 70 da CF-1988 estabelece que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (Art. 70). O Art. 71 assevera que o “controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” e, no Art. 74, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (Inciso I); e de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão

orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (Inciso II). Por fim, no § 2º, Inciso IV, institui que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Nos municípios, a Constituição Federal de 1988 assegura a obrigatoriedade em dar publicidade aos recursos disponíveis e às despesas que deverão ser realizadas, bem como prazos para disponibilizar as contas públicas de cada ente municipal, de acordo como previsto no §3º, art. 31, CF/1988:

[...] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

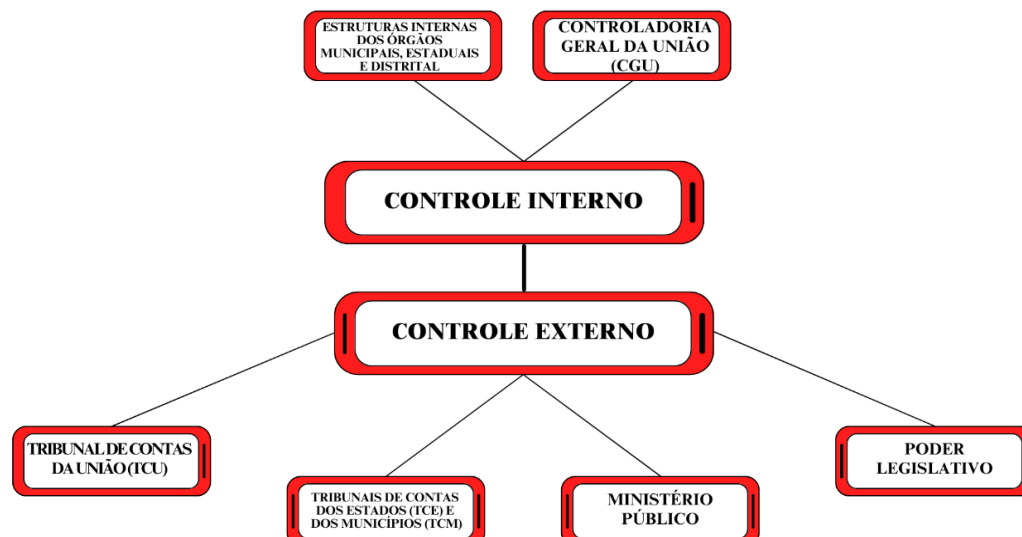
§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da fiscalização da administração pública municipal, estabelece no Art. 31 que essa atribuição será exercida em duas frentes: pelo Poder Legislativo Municipal, por meio do controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, conforme estabelecido em lei. Essa dupla forma de controle busca assegurar maior efetividade na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos.

Destaca-se, ainda, o §3º do mesmo artigo, que garante a qualquer contribuinte o direito de examinar e questionar as contas públicas do município, durante o prazo de sessenta dias por ano. Tal dispositivo reforça o princípio da transparência e consagra o controle social como dimensão fundamental da fiscalização pública, ao permitir que a sociedade civil atue diretamente na análise da gestão orçamentária e financeira, fortalecendo a democracia participativa.

A Figura a seguir apresenta uma síntese do sistema de controle interno e externo no âmbito da administração pública, destacando os principais órgãos e mecanismos responsáveis pela fiscalização da gestão pública. Essa representação busca ilustrar de forma didática as instâncias de controle que atuam de maneira complementar, evidenciando a importância da participação social, dos órgãos de controle institucional e das instâncias de auditoria e acompanhamento

Figura 2 - Estrutura do controle interno e externo na administração pública



Fonte: elaborado pela autora (2024). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

O princípio legislativo que regula e atribui aos entes a obrigação de informar à sociedade as ações e decisões sobre os gastos do orçamento público é fundamental para o exercício do Controle Social. A Lei 131/2009 – estabelece que estados e municípios devem ter sistemas de informações pormenorizados e disponíveis à sociedade. Soma-se a isso a Lei nº 12.527/2011) - Acesso à informação, que no inciso XXXIII do Art. 5º, assevera ser direito de todo e de qualquer cidadão ter acesso às informações de interesse coletivo ou individual sobre as ações governamentais. Não obstante o arcabouço jurídico pátrio assegure o acesso às informações como direito, ainda há limitações de acesso, as quais persistem seja por informações incorretas, seja pela completa ausência de informações.

Todavia, o termo “Controle Social” só é mencionado na CF-1988 nas áreas de Educação e de Cultura. Mas, aparece em várias leis complementares, como pode ser visualizado no quadro

O quadro 3, a seguir, reúne os documentos que tratam de Controle Social nas áreas sociais.

Quadro 3 – Documentos que tratam de controle social e suas respectivas Leis

ÁREA DO CONHECIMENTO	LEGISLAÇÃO	REFERÊNCIAS
SERVIÇO SOCIAL	Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	Brasil (1993, art. 5º)
SAÚDE	Dicionário da Educação Profissional em Saúde	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (s. d, s. p.)

	Conselho Nacional de Saúde (CNS)	CNS (2021, p. 2)
	Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990	Brasil (1990, art., 1º §2º)
EDUCAÇÃO	Constituição Federal de 1988	Brasil (1988, art. 70, 74, 127)
	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Brasil, 1996, art. 10, 74
	Fundef	Brasil (2007, art. 12)
	Emenda Constitucional Nº 108, de 26 de agosto de 2020	Brasil (2020, art.193)
	Lei 14.113 de 2020	Brasil (2020, art. 33)

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Na área do serviço social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabelece diretrizes para a descentralização e participação da população na formulação e controle das políticas sociais, evidenciando a importância do engajamento da sociedade civil na gestão pública (Brasil, 1993). No âmbito da saúde, o controle social manifesta-se por meio de conselhos de saúde, nos quais representantes dos usuários, trabalhadores e gestores participam ativamente na formulação e no monitoramento das políticas públicas de saúde (CNS, 2021).

Na área de Educação, o controle Social está expresso na Constituição Federal de 1988 e refere-se aos recursos destinados à educação, visando garantir a qualidade e efetividade das políticas educacionais (Brasil, 1988). A criação de conselhos escolares e fóruns de participação popular, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), representa uma tentativa de ampliar o engajamento da comunidade na gestão escolar e no acompanhamento das políticas educacionais.

O Controle Social do recurso destinado à educação pública é um dos principais campos de tensão no âmbito das políticas públicas, em particular, para o financiamento da educação básica, o qual torna visível a inter-relação do cidadão com a sociedade. Isto ficou mais evidente a partir da Reforma do Estado, quando movimentos e coletivos sociais lutaram pela elaboração e aprovação de projetos e propostas de caráter democrático no campo da educação pública. Algumas delas foram contempladas no texto da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, por meio de emenda constitucional. Houve ainda a criação do fundo contábil para o financiamento da educação pública e do Controle Social através de conselho próprio, como mecanismo de controle e de acompanhamento da efetivação desses direitos. Além do exercício do Controle Social pela população com a descentralização das responsabilidades da esfera federal para os estados e municípios estendida à escola.

O avanço do ideário de práticas de participação de novos e distintos sujeitos no ambiente escolar é tratado por Arruda e Teles (2010). Os autores defendem a ideia de que o Controle Social sobre a gestão dos recursos públicos buscou o fortalecimento realizado diretamente pela

sociedade civil organizada, ao procurar participar das ações administrativas no âmbito do espaço público. A participação na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública é um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania, ao incentivar o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos com efetiva participação da sociedade.

O termo Controle Social é utilizado em vários documentos da Administração Pública. O Tribunal de Contas da União destaca o controle social como uma das principais formas de fiscalização dos recursos públicos, enfatizando a atuação do cidadão como fiscal da utilização desses recursos em seu próprio município (Brasil, 2021). Essa atuação cidadã é essencial para garantir a conformidade com a legislação e o correto emprego dos recursos públicos. A CGU também reforça a importância do controle social para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. Esse órgão destaca a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública, avaliando objetivos, processos e resultados (Brasil, 2023).

O Supremo Tribunal Federal-STF associa o controle social à Lei de Acesso à Informação, destacando que as ações realizadas em nome do interesse público devem estar sujeitas ao escrutínio e à fiscalização da sociedade. O STF enfatiza a importância da transparência e da abertura dos atos governamentais ao controle social, garantindo que o interesse público seja preservado (Brasil, 2014). Assim também faz o Senado Federal que ressalta a importância do debate e da disseminação da Lei de Acesso à Informação, para estimular a cultura de transparência e controle social no Brasil. Esse órgão destaca o papel do Conselho de Transparência e Controle Social na formulação de políticas e ações que promovam o acesso à informação e a participação da sociedade na gestão pública (Brasil, 2024).

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) destaca a prestação de contas como instrumento fundamental para atender às necessidades de informação dos cidadãos e seus representantes. A transparência na gestão dos recursos públicos é essencial para o controle social e para garantir a eficiência administrativa (Brasil, 2022).

No Tribunal de Contas do Estado do Pará é ressaltada a importância da educação como instrumento para o exercício do controle social, por meio do Programa TCE Cidadão, que abrange todos os níveis de ensino. Além disso, destaca-se a necessidade de tornar o controle social mais atuante, visando uma sociedade mais justa e a correta aplicação dos recursos públicos (Brasil, 2017). Enquanto o Tribunal de Contas de Municípios do Estado do Pará-TCM-PA destaca o papel fundamental da organização e participação dos cidadãos no controle social, ressaltando que a falta de acompanhamento por parte da população dificulta a avaliação

da aplicação eficiente do dinheiro público. Além disso, o TCM enfatiza a importância da transparência como princípio essencial para o efetivo exercício do controle social (Atricon, 2023).

As diversas perspectivas apresentadas pelos órgãos das administrações públicas convergem para a importância crucial do controle social na gestão dos recursos públicos. Por meio do engajamento ativo da sociedade, o controle social manifesta-se como um instrumento fundamental para garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade na administração pública. A partir da participação dos cidadãos no acompanhamento e fiscalização das ações governamentais, é possível promover uma maior accountability e fortalecer os princípios democráticos. Assim, fica evidente que o controle social não apenas fortalece a relação entre Estado e sociedade, mas também contribui para a construção de uma gestão pública mais democrática, responsável e orientada para o interesse público.

Todavia, Oliveira (2001, p. 224) adverte para uma questão importante de que “não adianta todo o esforço para introduzir dispositivos democratizadores na legislação se, ao mesmo tempo, não desenvolvemos uma cultura de fiscalização do poder público, por parte da sociedade civil”

Em síntese, neste capítulo, conclui-se que a análise das relações de produção, da luta de classes e da dinâmica do Estado capitalista ressaltam a importância do Controle Social como ferramenta essencial na busca por transformações sociais significativas. Ao longo da história, o Estado moderno tem se adaptado para atender aos interesses da classe dominante, mantendo uma estrutura que perpetua a acumulação de capital em detrimento das classes trabalhadoras. No entanto, autores como Marx (1988), Gramsci (2000, 2001) e Mészáros (1987) destacam a necessidade premente de um controle social efetivo exercido pela sociedade civil organizada.

Esse controle social não apenas busca fiscalizar os recursos públicos e as políticas estatais, mas também visa à construção de consensos e à articulação de um projeto de classe que promova a emancipação humana e a justiça social. Nessa perspectiva, os espaços institucionalizados de participação, como os Conselhos de Controle Social, representam uma oportunidade valiosa para a sociedade civil organizada pressionar o Estado a formular políticas públicas para a garantia de direitos sociais, dentre eles, o direito à educação pública de qualidade socialmente referenciada, assim como promover gestão pública mais transparente, democrática e voltada para o bem-estar coletivo. Portanto, diante dos desafios impostos pela estrutura capitalista, o controle social não se restringe a fiscalizar os gastos públicos, deve ser concebido como um instrumento estratégico no processo de construção de uma sociedade justa e igualitária. Contudo, sem deixar de considerar as contradições que permeiam o sistema

capitalista, “o controle social do capital é a priori uma impossibilidade em um sistema social em si controlado ‘pelo’ capital” (Mészáros, 2004, p. 514), exercendo poder sobre o conjunto da sociedade. Todavia, considerando-se que: a dinâmica da história social é um processo em transformação; as forças produtivas evoluem e se transformam, entram em contradição, como em um movimento dialético, com as relações de produção existentes e com as formas jurídicas de propriedade que expressam essas relações, produzindo um longo movimento de revolução e transformação social, o controle social pode ser um instrumento estratégico capaz de forjar relações contra-hegemônicas.

No contexto brasileiro, o Controle Social insere-se no processo de reformas do Estado, da luta pelos direitos sociais, enquanto uma política social, e emerge de influências das organizações e movimentos de participação da sociedade civil organizadas (Copatti, 2010). A luta pela inclusão de políticas públicas que asseguraram direitos sociais fundamentais básicos, no âmbito da Constituição Federal de 1988, possibilitou avanços na emancipação social dos(as) trabalhadores(as), de modo que acompanhar e fiscalizar a implementação desses direitos tornou-se necessário.

O controle da Sociedade sobre Estado nas ciências sociais tem-se firmado na administração pública e, assim, entendido, como a capacidade de interferência da sociedade na gestão pública, com a finalidade de representar os interesses da coletividade.

Por fim, o controle social é um instrumento fundamental na análise das relações entre Estado e sociedade, assumindo diferentes significados conforme a perspectiva adotada. No contexto das políticas públicas e da participação democrática, ele pode ser compreendido tanto como um instrumento de fiscalização e monitoramento das ações governamentais pela sociedade civil, quanto como um mecanismo utilizado pelo Estado para regulamentar e disciplinar a população.

O capítulo seguinte tratará do financiamento da educação básica e abordará o controle dos recursos destinados à área por meio da participação social, da legislação federal e das normativas que regulamentam os CACS. Para isso, será considerado o percurso histórico do Fundef, do Fundeb provisório e do Fundeb permanente.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA DE FUNDOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O CONTROLE SOCIAL VIA CACS-FUNDEF-FUNDEB

(...) estamos diante da emergência de uma contradição fundamental: a contradição entre uma perda efetiva de controle e a forma vigente de controle, o capital, que pela sua própria natureza somente pode ser controle, dado que é constituído mediante uma objetificação alienada da função de controle, como um corpo retificado, separado e em oposição ao próprio corpo social. Não causa surpresa, portanto, que nos últimos anos a ideia de controle dos trabalhadores tenha ganho importância em muitas partes do mundo (Mészáros, 1987, p. 33).

Para compreender o cenário social, político e econômico que antecedeu a redemocratização do Brasil e a criação dos dispositivos legais que fomentam o debate sobre financiamento e controle da educação, é necessário analisar os antecedentes históricos desse período. O cenário que precedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado pelo regime civil-militar-empresarial (1964 -1985), no qual a educação era profundamente marcada pela desigualdade na distribuição de recursos e pela ausência de mecanismos de controle social (Carvalho, 2010). A política educacional, à época, baseava-se em um modelo tecnocrático, voltado para a formação de mão de obra alinhada aos interesses do capitalismo dependente, priorizando o crescimento econômico e a formação de um “exército de reserva”¹⁰ em detrimento da universalização do ensino. A precariedade da educação, especialmente nas regiões mais pobres, foi agravada pela desvinculação dos recursos da área educacional, promovida pela Emenda Constitucional nº 1/1969, perpetuando as desigualdades históricas entre regiões e classes sociais.

A ausência de políticas públicas efetivas, o desinteresse político e a falta de capacitação de gestores públicos, somados à desvinculação orçamentária, faziam com que estados e municípios com menor capacidade de arrecadação se tornassem altamente dependentes da União, aprofundando ainda mais as contradições e desigualdades no sistema educacional. Esse período foi marcado por subfinanciamento crônico, com recursos escassos e insuficientes para garantir o acesso e a permanência de todos os alunos na escola. A educação básica, especialmente em regiões e municípios economicamente mais vulnerabilizados, sofria com infraestrutura precária, falta de materiais, professores mal remunerados e ausência de

¹⁰ Refere-se ao conceito de Exército Industrial de Reserva de Marx (2013, p. 716), o qual é constituído pela parcela da classe trabalhadora que é condenada à ociosidade graças ao trabalho excessivo de outra parte, e que, portanto, não é inserida no mercado de trabalho. Essa parcela é funcional ao Modo de Produção Capitalista na medida em que força de sobremaneira a redução do preço da mercadoria força de trabalho, já que mantém a sua oferta em patamares superiores ao demandado pelo Capital.

transparência e participação pública, contribuindo para a manutenção e o agravamento das desigualdades sociais históricas. A reabertura democrática e a promulgação da nova Constituição Federal pavimentaram o caminho para a reformulação desse sistema, com a revinculação orçamentária, a criação de fundos como o Fundef e o Fundeb, e a instituição de conselhos de controle social, como os CACS, em favor da justiça social e da transparência na educação pública (Oliveira, 1998).

O financiamento da educação pública no Brasil tem sido atravessado historicamente por disputas políticas, econômicas e sociais que refletem as contradições do Estado na garantia do direito à educação. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugura-se um novo marco legal que consolida a educação como direito social e atribui ao poder público a responsabilidade de garantir condições adequadas para sua oferta (Behring, 2021).

Nesse cenário, mecanismos de financiamento, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), foram criados como instrumentos voltados à promoção de uma distribuição mais equitativa dos recursos entre a rede pública de ensino, com o objetivo de enfrentar desigualdades históricas e estruturais.

Diante disso, este capítulo discute a relação entre o financiamento da educação pública e o controle social, recorrendo sobre as fontes de receita dos recursos destinados à área de educação; os modos de redistribuição por meio dos fundos de natureza contábil; os marcos legais de implementação do Fundef ao Fundeb permanente, destacando as similaridades e diferenças entre eles, assim como os dispositivos que tratam do controle social.

2.1 O Financiamento da Educação Básica a partir da Constituição Federal e o Controle Social dos Recursos destinados à Educação

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico na consolidação dos direitos sociais no Brasil, dentre os quais a educação foi expressamente reconhecida como um direito fundamental de todos os cidadãos, conforme disposto no Art. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

O reconhecimento desta base legal inscreve-se no contexto da redemocratização do país e na luta das classes populares por garantias sociais historicamente negadas. A consagração da

educação como direito social configura-se não apenas como um avanço jurídico-formal, mas como conquista resultante das pressões sociais oriundas das contradições estruturais do capitalismo brasileiro, especialmente no que tange à negação do acesso pleno à educação pelas classes subalternas.

No Art. 205 da mesma Carta Magna, estabelece-se que a educação é dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Como forma de assegurar materialmente esse direito, a Constituição estabelece percentuais mínimos de investimento em educação pública: a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos, enquanto estados e municípios devem destinar, pelo menos, 25%.

Contudo, num país marcado por profundas desigualdades sociais, tais dispositivos legais são importantes, mas insuficientes por si sós para garantir a democratização efetiva do acesso e da permanência na escola. É necessário compreender que, no contexto do modo de produção capitalista, a política educacional é atravessada por interesses de classes, e a efetivação do direito à educação exige organização e luta política contínua das camadas populares.

Posteriormente, em 1996, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e constitui-se como um desdobramento jurídico da Constituição Federal de 1988, regulamentando os princípios nela estabelecidos para o sistema educacional brasileiro. A LDB trata-se de um instrumento normativo central na organização da educação nacional, pois orienta os fundamentos, objetivos e estruturas da educação formal no país. Ao institucionalizar os preceitos constitucionais no campo educacional, a LDB busca conferir organicidade e coerência às ações do Estado, ao mesmo tempo em que reflete, em sua formulação, as disputas entre projetos de sociedade, especialmente no que diz respeito ao papel social da educação.

No cerne dessa legislação, destaca-se a definição das responsabilidades dos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – tanto no financiamento quanto na oferta da educação, nos seguintes termos:

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º/1/2021)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º/1/2021)

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º/1/2021) (Brasil, 1996).

Essa repartição de competências visa garantir uma gestão descentralizada, mas articulada, do sistema educacional, procurando assegurar uma distribuição mais equitativa dos recursos e das ações pedagógicas. No que diz respeito à origem dos recursos que financiam a educação, a Lei estabelece:

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. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 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. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Brasil, 1996).

A política de fundos constitui uma estratégia de financiamento educacional criada para regular e tornar mais equitativa a distribuição de recursos públicos entre os entes federativos. Essa política de fundos foi instituída no Brasil, primeiramente com o Fundef (1996-2006) e posteriormente aprimorada com o Fundeb (2007-2020), a partir de 2020 tornou-se permanente.

Essa lógica de financiamento opera como um instrumento de correção das desigualdades estruturais do sistema educacional brasileiro, uma vez que busca reduzir disparidades regionais e promover condições mínimas de qualidade para a educação básica, especialmente nos municípios com menor capacidade arrecadatória.

Diante deste contexto, o controle social emerge como uma exigência legal e política de acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos destinados à educação (Brasil, 1988). A institucionalização deste controle ocorre por meio dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), os quais são constituídos por representantes da sociedade civil, profissionais da educação, pais de alunos e membros de conselhos municipais, estadual ou federal.

A incorporação do controle social à política de fundos atende a duas finalidades centrais, que é garantir a transparência na aplicação dos recursos públicos e assegurar a participação da sociedade nos conselhos de acompanhamento e controle social, conforme previsto na Lei nº 14.113/2020. Ao viabilizar essa participação, a política de fundos amplia a responsabilização dos gestores públicos e fortalece o compromisso coletivo com a educação como direito social fundamental.

Por isso, o percurso do financiamento da educação não pode ser analisado de forma dissociada do papel desempenhado por esses Conselhos, uma vez que se torna necessário discutir e analisar os principais marcos históricos, legais e políticos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que configuram a trajetória do financiamento e do controle social da educação no país.

2.2 O Fundef e o Controle Social – CACS

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 14/1999, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e Decreto nº 2.264, de junho de 1997, somente foi implantado em 1998 e se encerrou em 2006.

Esse Fundo de natureza contábil passa a obrigar os estados, o Distrito Federal e os municípios a destinarem uma parcela do percentual mínimo constitucional de 25% para o Ensino Fundamental, subvinculando o mínimo de 15% da receita de impostos para ser destinado exclusivamente ao Ensino Fundamental, redistribuindo-os entre os governos estadual e municipal de um mesmo estado, considerando o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, de acordo com o que se vê abaixo:

Art. 8º A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências (Brasil, 1996).

Assim, o Fundef constituiu-se como um mecanismo de financiamento da educação fundamental que operava por meio da redistribuição proporcional de parte dos recursos públicos vinculados à área, buscando corrigir desigualdades entre estados e municípios. Costa e Duarte (2008) definem o fundo como ferramenta contábil de gestão, que assegurava a aplicação mínima de recursos na manutenção do ensino fundamental público e na valorização do magistério, com vigência estabelecida para o período de 1998 a 2006, como vemos na citação abaixo:

[...] um instrumento contábil de gestão educacional. Trata-se de um mecanismo redistributivo entre estados e municípios de parte dos recursos vinculados para o ensino fundamental, criado pela Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996, com vigência de dez anos, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Costa; Duarte, 2008, p. XX).

Todavia, essa redistribuição, embora importante, não pode ser compreendida como um rompimento com a lógica da reprodução das desigualdades sociais, mas sim como um ajustamento funcional aos interesses do capital, que demanda a formação de uma força de trabalho minimamente escolarizada e adaptada às novas exigências do mercado.

A valorização do magistério, também prevista como uma das finalidades do Fundef, foi limitada pelos próprios parâmetros do fundo, uma vez que os salários dos docentes continuaram a depender da arrecadação local e do montante repassado, sem uma política nacional efetiva de piso salarial e carreira. Assim, ainda que o Fundef tenha representado um avanço em termos de racionalidade na distribuição de recursos, sua implementação ocorreu dentro dos marcos do ajuste fiscal e da contenção dos gastos públicos, próprios do Estado neoliberal.

Em vez de constituir uma política de superação das desigualdades estruturais da educação pública, o fundo acabou por reforçar a lógica gerencialista e a fragmentação da política educacional, exigindo, portanto, a crítica permanente e a mobilização das classes trabalhadoras em defesa de uma educação pública, crítica e emancipadora.

Como o fundo envolvia a redistribuição de verbas vinculadas ao ensino fundamental entre estados e municípios, com exigência de aplicação mínima para remuneração do magistério, tornou-se indispensável a presença de instâncias sociais que atuassem no monitoramento da gestão financeira e na verificação do cumprimento das finalidades legais. Assim foram instituídos mecanismos de controle justamente para possibilitar a participação da sociedade civil nesse processo, promovendo um modelo de controle democrático que buscava coibir irregularidades, melhorar o funcionamento das políticas educacionais e assegurar que os recursos públicos alcançassem as escolas e os profissionais de forma justa e transparente.

O Controle Social da educação foi utilizado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 para se referir à fiscalização e acompanhamento dos recursos do fundo destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério através da consolidação de conselhos (Brasil, 1988). Segundo Ricci (2009, p. 9), acerca do conceito de Controle Social, a Constituição de 1988 “introduz elementos e diretrizes de democracia participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão de políticas públicas”.

Ações de cidadania não podem ser restritas a determinadas classes da sociedade, pois a prática desta modalidade de Controle Social pode beneficiar toda a coletividade, tornando-se uma obrigação comum a todos, reafirmando a seguinte reflexão de Pinto (2008, p. 312): “[...] a cidadania não pressupõe a espera, mas sim que se participe: denuncie, exija e imponha; e o exercício da cidadania deve ser cotidiano e persistente, parceiro da administração na efetivação de direitos fundamentais [...]”.

O Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado é norte para os demais. Nesse sentido, Pinto (2008, p. 310) destaca que “os órgãos de controle interno são instrumentos de garantia do direito do cidadão a regular e efetivar a gestão dos recursos públicos. Contudo, nada disso valerá se não houver o Controle Social, o controle mais importante em uma democracia”.

Nessa direção, a Lei nº 9.424/96, em seu art. 4º, estabeleceu os critérios para formação dos conselhos nas esferas federal, estadual, municipal e no Distrito Federal, bem como as respectivas representações:

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim: (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

I - Em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente: (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

a) o Poder Executivo Federal; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

b) o Conselho Nacional de Educação; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente: (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

a) o Poder Executivo Estadual; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

b) os Poderes Executivos Municipais; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

c) o Conselho Estadual de Educação; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

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. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente: (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

c) os pais de alunos; (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007).

Em síntese, a Lei nº 9.424/96 estabelece critérios para formação de conselhos nas esferas federal, estadual, do municipal e do Distrito Federal, junto com suas respectivas representações. Em nível federal, o conselho é composto por pelo menos seis membros, representando diversas entidades, incluindo o Poder Executivo Federal, o Conselho Nacional de Educação e organizações ligadas à educação. Nos estados, o conselho é formado por no mínimo sete membros, representando o Poder Executivo Estadual, Conselho Estadual de Educação e outras entidades pertinentes.

No Distrito Federal, são no mínimo cinco membros, representando entidades similares ao nível estadual, com exceções específicas. Nos municípios, o conselho é composto por no mínimo quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação, professores, pais de alunos e servidores das escolas públicas do ensino fundamental, conforme o quadro 4:

Quadro 4 - Composição do CACS FUNDEF, conforme a Lei nº 9424/1996

CRITÉRIO	FEDERAL	ESTADUAL	DISTRITO FEDERAL	MUNICIPAL
Período de vigência	1996 – 2006			
Destinação dos recursos	Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério			
Conselhos de Fiscalização, Controle Social e Acompanhamento. (Previsão legal)	Art.4º e 5º			
Composição dos Conselhos (CF Art. 4º, §1º, I, II, III, IV.)	Mínimo 6 (seis) membros;	Mínimo 7 (sete) membros;	Mínimo 5 (cinco) membros;	4 (quatro) membros;
Membros dos Conselhos	a) Poder Executivo Federal; b) CNE; c) CONSED;	a) Poder Executivo Estadual; b) Poderes Executivos Municipais;	a) Poder Executivo Estadual; b) pais de alunos e professores das escolas	a) Secretária Municipal de Educação; b) professores e diretores das escolas públicas de

	d) CNTE; e) UNDIME; f) pais de alunos e professores.	c) Conselho Estadual de Educação; d) pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental; e) Seccional da UNDIME; f) Seccional da CNTE; g) Delegacia regional do MEC;	públicas de ensino fundamental; c) Seccional da UNDIME; d) Seccional da CNTE;	ensino fundamental; c) os pais de alunos; d) os servidores das escolas públicas de ensino fundamental.
--	--	---	---	--

Fonte: Lei nº 9424/1996. Elaborado pela autora (2022)

Conforme o quadro 4, pode-se constatar que a composição do CACS-Fundef era formada por representantes do poder executivo (municipal, estadual ou distrital, dependendo do fundo). Incluía representantes da Secretaria de Educação ou de outras áreas administrativas. Também era formada por representantes dos profissionais do magistério, professores da rede pública, eleitos ou indicados pelas suas entidades representativas, representantes dos pais de alunos, garantindo a voz das famílias no controle social.

O período de vigência do Fundef encerrou-se em 31 de dezembro de 2006, conforme previsto na legislação que o instituiu, visto que o fundo foi concebido com duração limitada de dez anos, funcionando efetivamente entre 1998 e 2006. Assim, o Fundeb transitório entra em vigor em 1º de janeiro de 2007, ampliando o alcance da política de redistribuição de recursos para toda a educação básica.

2.3 O Fundeb transitório e o Controle Social – CACS

O Fundeb foi criado, primeiramente, mediante a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que adicionou regras na Constituição para garantir um novo modelo de financiamento da educação básica. Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 11.494, de 2007, que detalhou os seus próprios critérios de funcionamento, a distribuição dos recursos entre os diferentes entes federativos, a complementação da União aos fundos da educação e a composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Assim, a EC nº 53 representou a base constitucional do fundo, pois criou o Fundeb no plano das regras gerais, enquanto a lei federal assegurou sua operacionalização para explicar como tudo seria aplicado no dia a dia.

Assim, o Fundeb é um fundo público que reúne recursos financeiros para garantir maior equidade na distribuição dos recursos destinados à educação básica pública entre os estados e municípios, ajudando principalmente as redes que arrecadam menos, em todos os níveis, desde a educação infantil até o ensino médio. O objetivo é garantir que todas as escolas tenham condições mínimas para funcionar bem e que os profissionais da educação recebam salários mais justos. O Fundeb organiza o repasse de recursos e define regras para o uso desse dinheiro, sempre com a participação de conselhos que acompanham e fiscalizam sua aplicação. Desse modo, Fundeb continua a ser um mecanismo essencial para o financiamento da educação básica no Brasil, promovendo a redistribuição de recursos e a valorização dos profissionais da educação, com o objetivo de garantir uma educação pública de qualidade para todos.

A regulamentação do Fundeb transitório, vigente entre 2007 e 2020, foi estabelecida pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Esta legislação detalhou os critérios de composição, distribuição e aplicação dos recursos do fundo, conforme previsto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal como mostra o comparativo no quadro a seguir.

Quadro 5 - Comparativo Fundef x Fundeb (transição)

Aspecto	Fundef (1998-2006)	Fundeb Transitório (2007 - 2020)
1. Abrangência	Somente ensino fundamental	Toda a educação básica (infantil, fundamental, médio, EJA)
2. Base de cálculo e redistribuição	Matrículas no ensino fundamental	Matrículas em todas as etapas da educação básica com ponderações
3. Fontes de recursos	15% de impostos vinculados (ICMS, FPE, FPM e IPI-Exp)	20% das mesmas receitas vinculadas à educação
4. Complementação da União	Apenas quando o valor mínimo por aluno não fosse atingido no estado	Mantido o critério de complementação, com regras mais claras
5. Controle social	CACS com atuação prevista, mas com menor exigência legal	CACS com composição mais plural e funcionamento obrigatório
6. Valorização profissional	Mínimo de 60% para remuneração de professores do ensino fundamental	Mínimo de 60% para remuneração do magistério da educação básica

Fonte: de autoria própria, a partir da comparação das leis que regulamentam os fundos Fundef/Fundeb transitório (2023).

As principais alterações do Fundef para o Fundeb transitório envolveram a ampliação do escopo de atuação, a reformulação dos critérios de redistribuição de recursos e o fortalecimento dos mecanismos de controle social. Diferente do Fundef, que atendia exclusivamente ao ensino fundamental, o Fundeb passou a contemplar toda a educação básica,

incluindo a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. A base de cálculo também foi ampliada: enquanto o Fundef se baseava apenas nas matrículas do ensino fundamental, o Fundeb considerou as matrículas de todas as etapas da educação básica, aplicando ponderações que valorizavam, por exemplo, alunos da creche em tempo integral ou da educação do campo.

Além disso, o Fundeb elevou de 15% para 20% a parcela dos impostos vinculados destinada à composição do fundo, aumentando os recursos disponíveis para os entes federativos. A complementação da União, embora ainda dependente do não atingimento do valor mínimo por aluno, passou a ser regida por critérios mais claros e abrangentes. O percentual mínimo de 60% destinado à remuneração do magistério foi mantido, mas agora aplicado a todos os profissionais da educação básica, não mais restrito ao ensino fundamental.

No que se refere ao controle social, os CACS tiveram sua atuação fortalecida, com exigência de composição mais plural e funcionamento obrigatório para o recebimento da complementação federal como mostra o quadro 6.

Quadro 6 - Composição do CACS Fundeb, conforme a Lei nº 11.494/2007

CRITÉRIO	FEDERAL	ESTADUAL	DISTRITO FEDERAL	MUNICIPAL
Período de vigência	2007 – 2020			
Alterações	Revoga os arts. 1º ao 8º e art 13, da nº 9.424/1996, ressaltando os demais artigos.			
Destinação dos recursos	Ensino Infantil, Fundamental e Médio e a Valorização dos Profissionais da Educação			
Conselhos de Fiscalização, Controle Social e Acompanhamento. (Previsão legal)	Organiza no Capítulo VI Art. 24 ao 30; e Art. 34 e 37, § 1º e 2º.			
Composição dos Conselhos (CF Art. 24, §1º, I, II, III, IV)	Mínimo 14 (quatorze) membros;	Mínimo 12 (doze) membros;	Mínimo 9 (nove) membros;	9 (nove) membros;

Membros dos Conselhos	a) até 4 (quatro) do MEC; b) 1 (um) do Ministério da Fazenda; c) 1 (um) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; d) 1 (um) do CNE; e) 1 (um) do CONSED; f) 1 (um) da CNTE; g) 1 (um) da UNDIME; h) 2 (dois) de pais de alunos da educação básica pública; i) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela UBES;	a) 3 (três) do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; b) 2 (dois) dos Poderes Executivos Municipais; c) 1 (um) do Conselho Estadual de Educação; d) 1 (um) da seccional da UNDIME; e) 1 (um) da seccional da CNTE; f) 2 (dois) dos pais de alunos da educação básica pública; g) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;	a) 3 (três) do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; b) 1 (um) do Conselho Estadual de Educação; c) 1 (um) da seccional da CNTE; d) 2 (dois) dos pais de alunos da educação básica pública; e) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;	a) 2 (dois) do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) 1 (um) dos professores da educação básica pública; c) 1 (um) dos diretores das escolas básicas públicas; d) 1 (um) dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) 2 (dois) dos pais de alunos da educação básica pública; f) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Obs.: Integrarão ainda os conselhos municipais, quando houver: a) 1 (um) do respectivo Conselho Municipal de Educação; b) 1 (um) do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069/1990.
-----------------------	--	--	---	---

O quadro 6 evidencia que, no âmbito municipal, o CACS deveria ser composto por, no mínimo, nove membros, incluindo dois representantes do Poder Executivo local, sendo obrigatória a presença de, pelo menos, um representante da Secretaria Municipal de Educação. Também estava prevista a inclusão de representantes do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal de Educação, quando esses órgãos estivessem instituídos no município. O modelo de composição dos conselhos anterior era mais restrito e marcado por lacunas normativas, como a ausência de impedimentos legais para evitar conflitos de interesse e a predominância de representantes indicados pelo poder público.

Com o Fundeb transitório, buscou-se ampliar a pluralidade dos conselhos, incorporando diferentes segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil, o que contribui para uma maior legitimidade e diversidade de perspectivas no processo de acompanhamento e fiscalização dos recursos. No Artigo 24 da lei responsável pela regulamentação do Fundeb transitório, definiu-se que:

[...] 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 (Brasil, 2007, art. 24).

O Estado brasileiro, além de regular as diferentes áreas de administração pública, em que destacamos a Educação, evidencia a tentativa de um *accountability*¹¹ dos recursos públicos, dentre estes, os recursos destinados à educação pública. Assim, com a democratização do Estado brasileiro por meio da Constituição Federal de 1988 materializou-se no texto constitucional a participação social como um dos elementos para a organização do acompanhamento da implementação das políticas públicas.

Correia (2005) afirma que o Controle Social ainda é permeado por uma contradição basilar. Se esse Estado capitalista surge com a função de manter o domínio de uma classe sobre a outra, como pode ele permitir ser controlado pelas classes trabalhadoras para a defesa de seus interesses? Como haveria controle da função estatal para promover o bem de todos, se esse bem de todos não é a função primeira do Estado.-O Controle Social, como instrumento político, é o

¹¹ Campos indicou que a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountability/accountable* estava diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências, as quais, como podem ser verificadas, guardam certa interdependência e estão diretamente relacionadas à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes (Campos, 1990, p. 48).

meio pelo qual os cidadãos podem interferir na gestão pública, na formulação de políticas públicas, perseguindo seus anseios até vê-los atendidos, assim como também são as elites dominantes que utilizam essas mesmas estruturas para atender seus interesses.

A partir desta perspectiva, percebe-se que o Controle Social funciona como concessão da classe dominante ou ainda como uma ilusão na qual o Estado possa representar os interesses de todos. Assim como o Controle Social pode servir como instrumento de adicional de dominação sobre os cidadãos trabalhadores pode também se constituir como espaço de luta e conquistas por direitos sociais desta mesma classe. Em que pese à importância do Controle Social, esse emergiu dos conflitos, das contradições e tensões que são próprias do Estado capitalista. Para Faleiros (1983, p.14):

As políticas sociais conduzidas hoje, pelo Estado, representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, reforçou a luta de segmentos da sociedade civil organizada, de forma assegurar direitos sociais e com isso surge à necessidade de mecanismos de controle, acompanhamento pela efetivação destes direitos pela população. Embora não seja suficiente, o Fundeb é considerado, atualmente, o principal mecanismo de distribuição de recursos para financiar a educação básica pública brasileira. Porém, pode gerar receita para alguns entes da federação, assim como despesas a outros.

Na concepção de um Estado marcado por relações de classe, onde os interesses da classe dominante predominam sobre os da classe subalterna, apesar das concessões às pressões desta última em questões de políticas públicas, ocorreu recentemente a aprovação do Fundeb permanente. Essa aprovação mobilizou vários segmentos da sociedade civil organizada, como a Campanha Nacional pelo Direito a Educação, sindicatos, centrais sindicais, CNTE¹²,

¹²Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

FINEDUCA¹³, ANDES-SN¹⁴, ANPED¹⁵, ADUFPA¹⁶, entre outros, os quais acompanharam de perto todo o processo legislativo, desde a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC)nº 15/2015, que resultou na Emenda Constitucional (EC) nº 108, até a sua regulamentação por meio do Projeto de Lei (PL) nº 4372, culminando na promulgação da Lei nº 14.113, datada de 25 de dezembro de 2020.

Nesse contexto, a Lei n.14.113, de 25 de dezembro de 2020, instituiu no art.1º: “[...] no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)”, de natureza contábil.

O quadro a seguir faz um comparativo entre os fundos Fundef, Fundeb transitório e Fundeb permanente. Faz-se a relação com o período de vigência, alterações das respectivas leis, destinação dos recursos, previsão legal da atuação dos CACS, composição dos conselhos e quem pode compor os CACS. Os respectivos fundos apresentam-se nas três esferas administrativas: federal, estadual e municipal, com estruturas constantes em cada lei que o rege.

Quadro 7 - Comparativo entre as legislações que estabeleceram as formas de Controle Social dos recursos destinados para a educação pública

TÍTULO	FUNDEF	FUNDEB	NOVO FUNDEB
	Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.	Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.	Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.
Período de vigência	1996 – 2006	2007 – 2020	2020 – Permanente (com alterações) Início de vigência jan. / 2021

¹³ Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, que tem como objetivo contribuir para que os poderes públicos garantam a realização do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e Controle Social. Disponível em: <https://fineduca.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹⁴Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) é um sindicato brasileiro, com sede em Brasília (DF) e seções sindicais nos locais de trabalho, que representa professores de ensino superior e ensino básico, técnico e tecnológico no país. Disponível em: <https://www.andes.org.br/>. Acesso em: 20 de março de 2023.

¹⁵Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Disponível em: <https://www.anped.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹⁶ Associação dos Docentes da Universidade Federal do Pará. Criada no início de 1979. Disponível em: <https://adufpa.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

Alterações		Revoga os arts. 1º ao 8º e art 13, da nº 9.424/1996, ressaltando os demais artigos.	Revoga a Lei nº 11.494/2007, ressaltando o art. 12. QUE TRATA DA CIF ...
Destinação dos recursos	Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério	Ensino Infantil, Fundamental e Médio e a Valorização dos Profissionais da Educação Básica	Ensino Infantil, Fundamental e Médio e a Valorização dos Profissionais da Educação Básica

Fonte: Lei nº 9.424/1996; Lei nº 11.494/2007; Lei nº 14.113/2020. Elaborado pela autora (2022)

Esses fundos possuem regulamentação própria e são criados por uma legislação específica, no âmbito de cada ente, mas que possui um caráter supletivo, ficando condicionada às normas gerais elencadas na lei federal que regulamentou cada fundo ao seu tempo de vigência. Em relação à quantidade de representatividade no Fundef para o Fundeb transitório, houve aumento na de composição de membros e deste para o Fundeb permanente foram inseridos segmentos que até então não faziam parte dos CACS como: dois representantes das organizações da sociedade civil; um representante das escolas indígenas; um representante das escolas do campo e um representante das escolas quilombolas, quando houver.

Em relação ao impedimento para ser nomeado, a lei do Fundeb transitório apresenta em seu § 5º do art. 24 que:

[...] 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. § 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Percebe-se que a experiência acumulada no Fundef levou ao aperfeiçoamento de mecanismos de controle social, pois foram inseridos impedimentos legais que não existiam

formalmente na legislação anterior, mas que passaram a existir no Fundeb transitório para garantir maior isenção, evitar conflitos de interesse e fortalecer a legitimidade dos conselhos.

O § 5º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007 lista esses impedimentos, incluindo parentesco com autoridades, vínculos com empresas que prestem serviço à administração pública, estudantes não emancipados e pais com vínculos de nomeação ou terceirização com o executivo local, o que representou parte de um processo de aprimoramento da política pública de financiamento da educação.

Essa reestruturação reforçou o caráter democrático e participativo dos Conselhos, pois foi criado para dificultar a cooptação do poder local sobre os CACS no âmbito do Fundeb, bem como limitar o uso político dos CACS como extensão do executivo local e, assim, aumentar a capacidade da sociedade civil de exercer um controle mais autônomo e crítico.

Além disso, no âmbito municipal, o Art. 37 da Lei nº 11.494/2007 orienta aos CACS integrar o Conselho Municipal de Educação (CME) à câmara específica:

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5º do art. 24 desta Lei (Brasil, 2007).

O Art. 37 da Lei nº 11.494/2007, citado acima, representa um avanço normativo na articulação institucional entre os mecanismos de controle social e os órgãos do sistema municipal de educação. Ao permitir que os municípios integrem o Conselho do Fundeb (CACS) ao Conselho Municipal de Educação (CME), por meio da criação de uma câmara específica, a lei busca evitar sobreposição de estruturas, otimizar a gestão colegiada e fortalecer a fiscalização participativa dos recursos públicos da educação. Contudo, a lei exige que essa integração respeite as mesmas regras de impedimento e composição previstas para os conselhos autônomos (conforme § 5º do art. 24), garantindo que a câmara específica não seja capturada politicamente e que mantenha sua função fiscalizadora independente.

Do ponto de vista político-institucional, essa previsão legal possibilita a adoção de dinâmicas organizacionais mais eficientes e integradas, especialmente em contextos municipais

com menor capacidade administrativa e orçamentária. Além disso, a norma estabelece garantias jurídicas indispensáveis à preservação da função autônoma do controle social.

Em relação ao tempo para o exercício de mandatos antes do Fundeb permanente, a duração máxima era de 2 (dois) anos, ininterruptos, com direito a recondução por igual período. A partir da aprovação da Lei nº 14.113/2020, esse tempo passou a ser em período de 4 (quatro) anos, sem direito à recondução.

2.4 O Fundeb Permanente e o Controle Social – CACS

A Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb permanente, introduziu um novo modelo de complementação da União aos fundos estaduais e municipais, composto por três modalidades distintas: Valor Anual por Aluno do Fundo (VAAF), Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e Valor Aluno Resultado (VAAR). Cada uma delas apresenta critérios próprios de cálculo, destinação e condicionalidades, o que impacta diretamente a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), responsáveis por fiscalizar a correta aplicação dos recursos.

O VAAF corresponde à complementação tradicional do Fundeb, já existente desde o modelo anterior, e tem como finalidade garantir que todos os estados e municípios alcancem um valor mínimo nacional por aluno. Quando as receitas próprias do fundo estadual não são suficientes para atingir esse valor, a União realiza a complementação até o piso definido anualmente pelo Ministério da Educação e o FNDE. Essa modalidade representa 10% do total de recursos federais destinados ao Fundeb e é distribuída com base na arrecadação e no número de matrículas ponderadas em cada rede de ensino.

O VAAT, por sua vez, foi uma das inovações do Fundeb permanente. Ele amplia o conceito de redistribuição, pois considera todas as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino — e não apenas aquelas que compõem o fundo — para calcular a capacidade de investimento por aluno em cada ente federado. Assim, redes com menor arrecadação tributária e menor capacidade fiscal recebem maior complementação. O VAAT representa 10,5% da complementação da União, sendo essencial para reduzir as desigualdades regionais mais profundas e promover maior equidade no financiamento educacional.

O VAAR introduz uma dimensão qualitativa ao financiamento, ao atrelar parte dos recursos federais a resultados e boas práticas de gestão educacional. Para acessar essa

complementação, que corresponde a 2,5% da cota da União, estados e municípios precisam atender a critérios definidos em regulamentação específica (Decreto nº 10.656/2021), como:

- (a) existência de planos de carreira para os profissionais da educação;
- (b) efetiva gestão democrática nas escolas;
- (c) redução das desigualdades educacionais;
- (d) melhoria nos indicadores de aprendizagem e fluxo escolar.

O cumprimento dessas condicionalidades é verificado anualmente pelo MEC, com base em indicadores oficiais do Inep e do FNDE. Essa modalidade, portanto, introduz uma lógica de financiamento por desempenho, o que exige dos CACS não apenas o acompanhamento contábil, mas também uma compreensão técnica sobre os indicadores educacionais e de gestão que condicionam o repasse dos recursos.

Além das três modalidades de complementação, a lei mantém regras rígidas para a destinação dos recursos do Fundeb: no mínimo 70% devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, e até 30% podem ser utilizados para outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo investimentos em infraestrutura, transporte e material didático. A execução dos recursos deve ocorrer de forma transparente, com registros contábeis específicos e prestação de contas regulares aos órgãos de controle e à sociedade civil, sob acompanhamento direto dos CACS.

Cabe aos CACS não apenas verificar a legalidade e a conformidade dos gastos, mas também compreender os critérios de redistribuição, as condicionalidades do VAAR e os mecanismos de cálculo do VAAT, de modo a garantir que a política de fundos cumpra sua função redistributiva e de valorização da educação pública de qualidade socialmente referenciada.

A composição do CACS no Fundeb permanente foi significativamente ampliada em relação à configuração adotada no Fundeb transitório, como se vê no quadro abaixo:

Quadro 8 - Composição do CACS Fundeb Permanente, conforme a Lei nº 14.113/2020

CRITÉRIO	FEDERAL	ESTADUAL	DISTRITO FEDERAL	MUNICIPAL
Período de vigência	2020 - Vigente com alterações.			
Alterações	Revoga a Lei nº 11.494/2007, ressaltando o art. 12.			

Destinação dos recursos	Ensino Infantil, Fundamental e Médio e a Valorização dos Profissionais da Educação			
Conselhos de Fiscalização, Controle Social e Acompanhamento. (Previsão legal)	Organiza no Capítulo VI			
Composição dos Conselhos (CF Art. 34, I, II, III e IV)	15 (quinze) membros;	Mínimo 17 (dezesete) membros;	Mínimo 14 (quatorze) membros;	9 (nove) membros, com as exceções do §1º, I, II, III, IV, V e VI, podem ser acrescentados mais 7 (sete) membros, quando houver;
Membros dos Conselhos	a) 3 (três) do MEC; b) 2 (dois) do Ministério da Economia; c) 1 (um) do CNE; d) 1 (um) do CONSED; e) 1 (um) da CNTE; f) 1 (um) da UNDIME; g) 2 (dois) dos pais de alunos da educação básica pública; h) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela UBES; i) 2 (dois) de organizações da sociedade civil;	a) 3 (três) do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; b) 2 (dois) dos Poderes Executivos municipais; c) 2 (dois) do Conselho Estadual de Educação; d) 1 (um) da seccional da UNDIME; e) 1 (um) da seccional da CNTE; f) 2 (dois) dos pais de alunos da educação básica pública; g) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas; h) 2 (dois) de organizações da sociedade civil;	a) 3 (três) do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; b) 2 (dois) do Conselho Estadual de Educação; c) 1 (um) da seccional da CNTE; d) 2 (dois) dos pais de alunos da educação básica pública; e) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas; f) 2 (dois) de organizações da sociedade civil; g) 1 (um) das escolas indígenas, quando houver;	a) 2 (dois) do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) 1 (um) dos professores da educação básica pública; c) 1 (um) dos diretores das escolas básicas públicas; d) 1 (um) dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) 2 (dois) dos pais de alunos da educação básica pública; f) 2 (dois) dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Obs.:

		i) 1 (um) das escolas indígenas, quando houver; j) 1 (um) das escolas quilombolas, quando houver;	h) 1 (um) das escolas quilombolas, quando houver;	Integrarão ainda os conselhos municipais, quando houver: I - 1 (um) do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME); II - 1 (um) do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicado por seus pares; III - 2 (dois) de organizações da sociedade civil; IV - 1 (um) das escolas indígenas; V - 1 (um) das escolas do campo; VI - 1 (um) das escolas quilombolas.
--	--	--	---	--

Fonte: Lei nº 14.113/2020. Elaborado pela autora (2022).

Importante observar que a Lei nº 14.113/2020 estabelece que integrarão os conselhos municipais dos Fundos: 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME); 1 (um) representante do conselho tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicado por seus pares; 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil; 1 (um) representante das escolas indígenas; 1 (um) representante das escolas do campo; 1 (um) representante das escolas quilombolas;

Observa-se que, enquanto o modelo anterior já previa a participação de representantes do poder público e da comunidade escolar, a nova legislação incorporou de forma mais abrangente a diversidade social e educacional presente nos territórios.

Houve o acréscimo de representantes dos conselhos municipais de educação, dos conselhos tutelares e de organizações da sociedade civil, além da inclusão, como princípio de representatividade, de membros vinculados a escolas indígenas, do campo e quilombolas, quando existentes. Essa ampliação reflete um avanço na democratização do controle social, ao reconhecer a pluralidade de sujeitos envolvidos na defesa do direito à educação pública e de qualidade socialmente referenciada (Brasil, 2020).

Com relação aos impedimentos previstos, o novo marco legal detalhou com maior precisão os critérios de inelegibilidade para composição do CACS, reforçando a necessidade de impedir conflitos de interesse e interferências indevidas por parte do poder público. Entre as vedações, incluem-se a participação de cônjuges e parentes, até o terceiro grau, de autoridades do Executivo, bem como de indivíduos ligados a empresas que prestem serviços de assessoria ou controle relacionados ao fundo.

Também se excluem pais de alunos que ocupem cargos comissionados ou mantenham vínculos terceirizados com a administração local. Essas restrições, mais abrangentes que as da legislação anterior, buscam assegurar maior isenção, independência e legitimidade ao exercício do controle social sobre os recursos da educação básica (Brasil, 2020). Além disso, o CACS-Fundeb passou a assumir competências mais abrangentes, como a supervisão do censo escolar, a análise de registros contábeis e a emissão de pareceres sobre as prestações de contas.

A ampliação das competências do CACS-Fundeb pela Lei nº 14.113/2020 também trouxe a possibilidade de incorporar o CACS como uma câmara temática de financiamento e controle dentro dos Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação. No contexto dos conselhos educacionais, as câmaras são estruturas internas temáticas que tratam de assuntos específicos, como financiamento, currículo, avaliação ou formação docente e são criadas para aprofundar a discussão técnica e subsidiar as decisões do colegiado principal. Embora a norma não mencione explicitamente a possibilidade de o CACS funcionar como uma câmara temática no interior dos Conselhos Municipais de Educação, ela também não veda essa articulação.

Nesse sentido, a integração entre essas instâncias pode ser considerada um ponto positivo, na medida em que favorece o diálogo entre os processos de controle social e os de formulação e avaliação das políticas educacionais, promovendo maior interação entre o planejamento e a fiscalização dos recursos públicos. Por outro lado, essa possível articulação entre o CACS e os Conselhos Municipais de Educação requer cautela, sobretudo no que se refere à preservação da autonomia e da função deliberativa de cada instância. Nessa perspectiva, a transformação do CACS em uma câmara subordinada pode esvaziar seu caráter autônomo de controle social, subjugando-o às dinâmicas políticas e administrativas do conselho mais amplo, o que comprometeria sua capacidade crítica e fiscalizadora.

A nova configuração do fundo reforçou o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), atribuindo-lhes maior protagonismo na fiscalização e no monitoramento da aplicação dos recursos. Essa valorização da participação social aponta para um esforço de democratização na gestão educacional, embora pareça limitada pela correlação de forças políticas e pelas desigualdades materiais que podem vir a afetar a atuação dos

conselhos em diferentes territórios, uma vez que os conselheiros fazem parte de um Estado que prioriza a lógica fiscal e a racionalidade do capital.

Nesses termos, considera-se que os recursos previstos no texto constitucional a serem gastos com a educação pública requerem maior atenção dos CACS, que passam a ter participação no “controle” desses recursos, garantido na CF/1988 e maior aproximação no acompanhamento das atividades desempenhadas pela administração pública. A consolidação dos CACS como instâncias de fiscalização dos recursos públicos educacionais abre caminho para uma reflexão mais ampla sobre o papel do controle social nas políticas públicas.

Todavia, Davies (2015, p.133) adverte, afirmando que “[...] todo controle estatal é também social, mesmo que não atenda aos interesses do conjunto (uma abstração) da população ou principalmente aos das classes ou dos grupos explorados e oprimidos”. Ademais, Davies (2015) argumenta que os problemas de uma sociedade desigual se refletem tanto no Estado quanto na sociedade civil, e que o controle social eficaz não pode ser reduzido à mera presença de representantes da sociedade civil em Conselhos. Para ser eficaz, o controle social precisa ser mais qualificado e deve envolver a construção de um projeto de uma nova sociedade e Estado que vise superar as desigualdades sociais e de poder.

Davies (2015) critica os Tribunais de Contas (TCs), ao apontar seus limites e destacar a necessidade de uma revisão profunda em suas atribuições. Para esse autor, embora os TCs tenham contribuído para o fomento do controle social mediante a participação da sociedade civil, ao longo dos anos, ainda há fragilidades significativas no exercício desse controle. Complementa ainda que muitos dos mecanismos de controle estão diretamente vinculados aos direitos e às garantias fundamentais, integrando, portanto, o núcleo essencial da Constituição de 1988. Contudo, o mesmo autor ressalta que a efetividade desses mecanismos é frequentemente comprometida pela falta de transparência e pela atuação limitada das entidades representativas. Diz que os TCs, apesar de suas importantes atribuições, enfrentam desafios na implementação de políticas de incentivo e apoio à representação social e à gestão participativa. Sugere ainda que, para superar esses limites, é necessário incorporar mecanismos mais robustos de regulamentação e incentivo à participação da sociedade civil.

Ainda de acordo com Davies (2015), a LRF subordina os direitos sociais às metas de equilíbrio orçamentário, restringe a capacidade de investimento dos entes federativos em áreas essenciais, como educação, saúde, e engessa o investimento social em detrimento do atendimento às demandas sociais históricas. Portanto, para Davies (2015), uma reforma nos TC's é crucial para garantir uma maior transparência e efetividade no controle dos recursos públicos

Em síntese, neste capítulo, destaca-se a relação entre a política de fundos e o Controle Social na educação, chamando atenção para os avanços e limites desse mecanismo no cenário de disputas políticos, que expressam a complexidade e contradições que o revestem como prática social e como objeto de estudo. Todavia, como advertido por Libanê; Oliveira; Toschi (2012, p. 374), “sabe-se que o crescimento político de uma sociedade é medido também por sua capacidade de controlar e fiscalizar o poder público [...]”. Diante disso, entende-se que a participação da sociedade civil precisa ser de forma qualificada e não reduzir seu papel à mera presença em conselhos, a fim de controlar as ações estatais. Assim, ainda que o Controle Social seja ferramenta estratégica na garantia de direitos, move-se nos parâmetros de influências do neoliberalismo nas políticas públicas, como revelado pelos estudos que focalizam esse instrumento por meio do CACS do Fundef ao Fundeb.

CAPÍTULO 3

CONTROLE SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NA AÇÃO DOS CACS DO FUNDEF AO FUNDEB

O controle social é a forma pela qual as relações de dominação são mantidas e reproduzidas, garantindo a continuidade da ordem estabelecida e impedindo a emergência de alternativas radicais (Mészáros, 1993).

No âmbito das ciências sociais o conceito de controle social assume diferentes sentidos, podendo ser compreendido tanto como um instrumento de manutenção da ordem e da coesão social quanto como um mecanismo de regulação das condutas e contenção de conflitos, muitas vezes, a serviço de grupos que detêm o poder. No campo das políticas públicas, especialmente na área da educação, essa noção ganha maior densidade, pois articula a participação da sociedade civil à atuação institucionalizada de instâncias voltadas ao monitoramento e à fiscalização do uso de recursos e da implementação de políticas. Para compreender essa categoria em sua amplitude, vale recorrer à definição proposta por Bobbio (1992), apresentada a seguir:

Por Controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (Bobbio, 1998, p. 283).

Essa compreensão do controle social permite ampliar o olhar para além da simples vigilância institucionalizada, alcançando também as formas pelas quais a sociedade civil busca afirmar sua presença nas decisões políticas. No caso da política de financiamento da educação básica no Brasil, os CACS do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, representam um espaço privilegiado dessa dinâmica. Instituídos legalmente como instâncias participativas, os CACS têm como atribuição fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, acompanhar a execução dos programas e contribuir para a transparência da gestão educacional.

Conforme aponta Carvalho Filho (2015), o controle social pode ser compreendido como a mobilização da sociedade para acompanhar, fiscalizar e verificar as ações da administração pública, sobretudo no que se refere à execução e à implementação das políticas públicas sociais. O autor destaca ainda que as normas jurídicas, tanto constitucionais quanto infraconstitucionais, reconhecem a possibilidade de que o Poder Público, em qualquer de suas funções, seja submetido à fiscalização por parte de segmentos organizados da sociedade civil.

Trata-se, portanto, de uma forma de controle externo exercido por cidadãos e coletivos sociais, resultante das múltiplas demandas originadas no interior da sociedade. No entanto, ao mesmo tempo em que são instrumentos formais de participação, esses conselhos operam em um campo tensionado por desigualdades sociais, limitações estruturais e disputas por legitimidade, o que revela tanto as possibilidades quanto os limites das práticas de controle social nesse contexto.

Neste sentido, pode-se observar que Bobbio (1998) propõe uma leitura ampla e sociológica do conceito de controle social, definindo-o como o conjunto de mecanismos, formais ou informais, acionados por grupos sociais para induzir à conformidade com determinadas normas, inclusive, diante de transformações no próprio sistema normativo. Essa concepção destaca que o controle social não se limita à esfera institucional, podendo emergir de distintos setores da sociedade, até mesmo daqueles situados à margem das estruturas de poder formal.

Do mesmo modo, Carvalho Filho (2015), ao se debruçar sobre o campo jurídico e das políticas públicas, delimita o controle social como uma forma de fiscalização externa do Poder Público, exercida por segmentos da sociedade civil organizada com respaldo constitucional e legal. Sua ênfase recai sobre a participação popular na verificação da implementação e execução das políticas sociais, especialmente por meio de instâncias institucionais como os conselhos. Ao articular as perspectivas de Bobbio (1992) e Carvalho Filho (2015), é possível reconhecer que o controle social não se reduz a um único modelo de atuação, mas se manifesta em múltiplas formas, ora como um instrumento de regulação normativa da vida em sociedade, ora como expressão da cidadania ativa na construção democrática das políticas públicas.

A partir desta compreensão podemos inferir que há o controle social de base comunitária, ou natural, e o controle social institucionalizado. O primeiro diz respeito à mobilização espontânea de sujeitos sociais em torno das demandas específicas de seus territórios. Essas ações, muitas vezes ancoradas em saberes locais e práticas tradicionais de organização, são promovidas por associações comunitárias, sindicatos, cooperativas, fundações e demais entidades representativas. Nessa perspectiva, o controle emerge como expressão da autonomia política das comunidades frente às ações do Estado, muitas vezes funcionando como forma de resistência e afirmação de direitos.

Por outro lado, o controle institucionalizado é exercido por órgãos públicos que detêm atribuições legais específicas voltadas à fiscalização e à promoção do interesse coletivo. Entre esses destacam-se o Ministério Público, as Defensorias Públicas, os Procons, os Tribunais de Contas, as ouvidorias e demais instâncias que, amparadas juridicamente, atuam como

instrumentos de mediação entre Estado e sociedade. Ainda que formalmente independentes, tais entidades operam dentro dos marcos institucionais estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

No campo das políticas públicas, destacam-se os conselhos gestores, os fóruns deliberativos, as audiências públicas e outros mecanismos previstos legalmente, como a Lei nº 14.113/2020, que trata do Fundeb. Nesse contexto os CACS-Fundef/Fundeb configuram-se como instâncias formais de participação da sociedade civil no monitoramento da aplicação dos recursos públicos, reforçando o papel da coletividade na construção de uma educação pública de qualidade e socialmente referenciada.

O CACS-Fundef/Fundeb é um órgão colegiado composto por representantes de diversos segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil, incluindo pais, estudantes, professores, diretores, e membros de conselhos municipais e estaduais de educação. Sua principal função é assegurar que os recursos do Fundef e do Fundeb sejam utilizados de forma adequada e em conformidade com a legislação vigente (BRASIL, 2020). Ao possibilitar a participação de representantes de segmentos da sociedade, o conselho evita que o financiamento da educação seja definido exclusivamente pelo governo.

Esse processo dialoga com a ideia gramsciana de hegemonia. Para Gramsci (2000), o conceito de hegemonia explica como a classe dominante mantém seu poder não apenas por meio da coerção, mas principalmente pelo consenso construído na sociedade civil. Esse consenso é formado através de instituições, como a escola, a mídia, a igreja e outras organizações que difundem valores e ideias que legitimam a ordem existente. Quando a sociedade aceita essas regras como naturais, o poder da classe dominante se consolida (Gramsci, 2014).

No entanto, o consenso pode ser contestado por meio da luta política e social (Gramsci, 1984), uma vez que as comunidades organizadas que participam ativamente da fiscalização das políticas educacionais desafiam o consenso imposto e buscam questionar essa dominação por meio da organização política e da participação ativa nos espaços de disputa ideológica. Nesse sentido, o controle social exercido pelo CACS-Fundeb pode ser compreendido como uma forma de contra hegemonia, pois permite que setores da sociedade civil possam questionar a destinação dos recursos da educação.

Por outro lado, para as comunidades rurais e demais populações historicamente vulnerabilizadas, a participação nos espaços de controle social é fundamental, pois cria condições para que suas demandas sejam visibilizadas e incorporadas nas políticas públicas, contribuindo para que o financiamento da educação não se restrinja às necessidades de áreas urbanas ou de grupos socialmente privilegiados. Dessa maneira, o CACS-Fundeb configura-se

como um espaço de resistência à hegemonia dominante, contribuindo para a construção de uma nova hegemonia baseada em princípios de justiça social e democracia participativa (Brasil, 2020).

Vale salientar que o CACS-Fundeb, enquanto órgão de controle social, busca garantir que os recursos públicos destinados à educação sejam aplicados corretamente, evitando a captura desses fundos por interesses privados. Assim, o controle social dos recursos do Fundeb pode ser visto como uma forma de resistência, onde trabalhadores da educação, pais e comunidades se organizam para disputar a gestão dos recursos públicos, garantindo que sejam aplicados conforme as necessidades educacionais da classe trabalhadora.

Não obstante, para Mészáros (2005), a participação popular é frequentemente limitada para manter a estrutura de dominação existente. No caso do CACS-Fundeb, que tem o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos da educação, sua função pode ser interpretada como um exemplo de "controle social limitado", ou seja, um espaço de participação que não altera as bases estruturais da gestão educacional. Embora o conselho tenha um caráter fiscalizador, sua atuação não rompe com a lógica do financiamento educacional subordinado ao capital, pois opera dentro das regras do próprio Estado burguês, que prioriza a manutenção da ordem capitalista (Mészáros, 2002).

Além disso, o CACS-Fundeb, ao atuar dentro das diretrizes do Estado, não questiona a lógica mercantil da educação nem a distribuição desigual dos recursos, mas apenas acompanha a aplicação dos fundos dentro dos critérios estabelecidos. Dessa forma, ele não desafia as raízes estruturais da precarização da educação pública, tornando-se um exemplo do que Mészáros (2004) chama de “gestão burocrática da crise”, em que o Estado se reorganiza para garantir sua funcionalidade, sem alterar suas bases de sustentação.

Para superar esse modelo, Mészáros (2001) propõe a autogestão como alternativa real de participação democrática, onde a comunidade escolar teria poder decisório sobre os recursos e as políticas educacionais, rompendo com a mediação do Estado. Em vez de conselhos fiscalizadores com influência limitada, seria necessário um sistema em que os trabalhadores e estudantes exercessem controle direto sobre a gestão da educação, redefinindo suas prioridades de forma coletiva. Somente com um modelo baseado na democracia radical e na ruptura com a lógica estatal-capitalista seria possível evitar que o controle social se tornasse apenas um instrumento de legitimação das desigualdades existentes (Mészáros, 2001).

Diante desse contexto, torna-se necessário questionar em que medida a participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos pode ampliar a transparência na aplicação das verbas destinadas à educação. Além disso, cabe investigar quais fatores condicionam o

funcionamento efetivo da fiscalização exercida pelos CACS, bem como refletir sobre o engajamento dos segmentos representativos da sociedade civil para o fortalecimento do controle social e a promoção de uma gestão mais equitativa dos recursos educacionais.

Diante disso, este capítulo apresenta a sistematização dos dados sobre os limites e possibilidades das práticas de controle social da política de fundos da educação básica, por meio dos conselhos do Fundef ao Fundeb, tendo como base a seleção dos documentos (teses e dissertações) em Programas de Pós-graduação em Educação no Brasil. Os estudos foram agrupados em 3 (três) indicadores: (1) Composição, (2) Condições de Funcionamento e Formação dos conselheiros e (3) Organização dos CACS. Os documentos selecionados configuraram um período entre 2002 e 2024, o qual possibilitou acompanhar a evolução do debate sobre a temática em questão.

3.1 Composição do CACS na política de fundos

A política de fundos foi criada como uma forma de reorganizar o financiamento da educação básica no Brasil, e ao mesmo tempo buscar corrigir desigualdades históricas entre estados e municípios. Por meio desta política, os recursos deveriam ser redistribuídos de maneira mais equitativa, com regras mais claras de arrecadação, repasse e controle. Essa lógica foi implementada com o propósito de garantir maior controle no uso das verbas públicas e ampliar o alcance das políticas educacionais. É nesse contexto que surge o Fundef, voltado especificamente para o ensino fundamental, e cuja composição seguia critérios estabelecidos pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que tinha a intenção de representar diferentes setores da comunidade escolar e da sociedade.

Apesar da proposta de redistribuição equitativa e de fortalecimento do controle social, os trabalhos analisados neste estudo evidenciam tensões entre o discurso da equidade e as desigualdades persistentes nos territórios. A composição dos conselhos, embora legalmente prevista como plural e representativa, muitas vezes é marcada pela centralização do poder nas mãos do Executivo, pela fragilidade da participação da sociedade civil e por práticas clientelistas. Embora a política de fundos tenha sido concebida como um instrumento promissor para democratizar o financiamento da educação, sua operacionalização esbarra em disputas políticas locais, desigualdades estruturais e na ausência de mecanismos para garantir a autonomia e representatividade dos CACS.

O documento DOC01F trata de uma tese sobre o processo institucional de criação, instalação e funcionamento dos CACS em municípios baianos no período de 1998 a 2001, conforme determinado pela Lei Federal nº 9.424/96. O documento em questão destaca a falta de mecanismos para atuação e fortalecimento dos conselhos, bem como a ausência de comprometimento do poder executivo tanto municipal quanto estadual em garantir condições adequadas para o funcionamento dos conselhos.

O objeto de estudo do DOC04B é o funcionamento dos CACS e seu regime jurídico. A dissertação analisa esses conselhos como instituições públicas colegiadas, autônomas e ligadas, mas não subordinadas ao Poder Executivo. Tanto o DOC01F quanto o DOC04B mencionam práticas clientelistas que influenciaram a composição dos conselhos:

[...] devido às práticas clientelistas que ocorreram durante o FUNDEF e à representatividade dos Conselhos terem um peso marcadamente centrado no segmento governamental, o FUNDEB, em seu artigo 24, parágrafo cinco, estabelece parâmetros para que essa representação não seja cooptada pelo governo, estabelecendo impedimentos para a composição dos Conselhos/Câmaras (DOC04, p. 95).

Um exemplo específico é encontrado no trecho que menciona como a composição dos Conselhos/Câmaras foi afetada por práticas clientelistas durante o Fundef, destacando que o Fundeb estabelece parâmetros para evitar cooptação, mas que, na prática, ainda persiste no país, especialmente em regiões onde o acesso a serviços públicos é precário.

De acordo com o DOC04, uma das dificuldades enfrentadas pelos conselhos dos municípios de Recife, Olinda e Cabo de Santo Agostinho pode-se citar: a legislação que criou o fundo, mas não forneceu os mecanismos necessários para os conselhos atuarem com eficácia e independência. Além disso, a composição dos conselhos centrada no segmento governamental favoreceu práticas clientelistas, que são relações de troca em que uma pessoa com poder oferece benefícios pessoais, como empregos ou favores, em troca de apoio ou votos.

Outra crítica apresentada no DOC4 é direcionada à falta de mecanismos que impedissem a captura dos conselhos pelos governos locais em todo o território nacional. Essa situação é constatada em diferentes municípios, como Recife, Olinda e Cabo de Santo Agostinho, onde a composição e a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb foram afetadas por essas influências. Este documento aponta que as práticas clientelistas comprometeram a autonomia dessas instâncias e destaca que a transição para o Fundeb corrigiu parcialmente esse problema, inserindo parâmetros legais para evitar a influência política direta sobre os conselhos. Contudo, ainda assim, os desafios para a garantia

de um controle social independente e representativo permaneceram durante o período de vigência do Fundef.

O DOC05B trata-se de uma dissertação e revela fragilidades estruturais na composição dos conselhos do Fundef nos municípios do Estado do Ceará, como, por exemplo, a ausência de restrições legais que impeçam a participação de parentes e outras pessoas com vínculos que possam comprometer a autonomia dos CACS. A falta de restrições legais na composição, como a ausência de impedimentos para conselheiros na Lei nº 9.424/1996 permitiu a captura política dos conselhos pelas prefeituras. Também menciona situações de influência direta dos governos, como prefeitos e secretários de educação exercendo a presidência dos conselhos desconsiderando que,

[...] às limitações por conta de parentesco, limita-se ao primeiro escalão, revelando ainda fragilidades que merecem ser aprimoradas, apesar de essas medidas serem um avanço em relação ao extinto Fundef, que na sua lei estruturante, a Lei nº 9.424/1996, não previa impedimentos de nenhuma ordem para conselheiros, o que ocasiona fragilidades para a autonomia dos conselhos (DOC05B, p. 95).

O documento aponta que a Lei nº 9.424/1996 não trouxe mecanismos suficientes para proteger os conselhos de interferências políticas, o que resultava em conselhos vulneráveis à influência governamental. Um exemplo disso foi a presença de prefeitos e secretários de educação na presidência de conselhos, fato documentado em estudos da CGU. Para o DOC05B, essa situação refletia um cenário de captura política que comprometia o papel dos conselhos no monitoramento e fiscalização do uso dos recursos.

Com a transição para o Fundeb, segundo DOC05B, ocorreram algumas melhorias formais, como a definição de critérios para a composição dos conselhos e a implementação de regras que visassem limitar a influência política sobre eles. No entanto, o DOC05B considera estes avanços eminentemente limitados e que as fragilidades institucionais do período do Fundef ainda influenciam o funcionamento dos conselhos. A falta de autonomia plena e a dependência dos conselheiros em relação às prefeituras são questões que, na visão de DOC05B, exigem aprimoramento.

O DOC06FB¹⁷ é de um estudo de dissertação desenvolvido no período de 2004 a 2009 e enfatiza que no exercício do Fundef os conselhos no município de Teresina, estado do Piauí,

¹⁷ SOARES, Lucineide. Controle Social dos recursos do Fundef/Fundeb do município de Teresina (2004 a 2009). Orientador: Prof. Dr. Luís Carlos Sales. 2011. 113 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 2011.

eram pouco representativos, uma vez que possuíam uma composição mínima de apenas 4 membros, o que limitava sua atuação e autonomia. O estudo destaca a influência do poder público municipal sobre a atuação dos conselheiros que, segundo a:

[...] lei do FUNDEF, a composição mínima era de apenas 4 membros, pelo FUNDEB são 9. [...] Porém, nesta transformação, pelo menos duas situações se podem observar, pois como Conselho, tinha autonomia. Transformando-se em Câmara embora seus membros possam participar de todas as atividades do CME, representando um maior conhecimento sobre as ações discutidas e mais atividades. De certa forma, as ações dos Conselheiros foram limitadas, pois os mesmos ficaram vinculados ao CME, passando suas ações a serem normatizadas pelo Regimento Interno do CME, perdendo, desta forma, sua autonomia (DOC06FB, p. 90).

Pode-se destacar no DOC06FB que os conselhos do Fundef enfrentavam problemas de representatividade e autonomia. A composição mínima de apenas quatro membros era insuficiente para garantir diversidade e participação efetiva da sociedade civil. Embora os conselhos tivessem certa autonomia inicial, essa foi limitada durante sua transformação em câmaras integradas aos Conselhos Municipais de Educação (CME). Com essa mudança, os conselheiros passaram a ter suas ações reguladas pelo regimento interno do CME, perdendo parte de sua independência.

A falta de independência dos conselheiros em relação às prefeituras foram outros pontos levantados pelo DOC06FB. Neste documento observa-se que essa dependência restringiu a capacidade dos conselhos atuarem de forma autônoma, o que comprometeu seu papel de fiscalização. Apesar de a transição para o Fundeb ter ampliado a composição dos conselhos, incluindo mais representantes da sociedade civil e categorias de profissionais da educação, o DOC06FB avalia que a autonomia plena dos conselhos permaneceu um desafio significativo para o processo de acompanhamento, fiscalização e transparência dos recursos destinados ao fundo.

Os documentos analisados no estudo do DOC06FB também apontam situações emblemáticas na composição dos CACS do período investigado, especialmente em relação às dificuldades para uma efetiva atuação, participação e tomada de decisões.

Destaca-se a predominância do poder executivo sobre os CACS, bem como as impressões e omissões legais referentes à escolha dos segmentos representativos, que fazem com que os conselheiros se sintam inibidos para intervir ou questionar, principalmente os representantes dos pais e estudantes. Outro fator importante a ser observado é a legislação do Fundef, que estabelece uma composição mínima para esse colegiado, limitando o potencial democrático apontado pelos documentos analisados.

O Fundeb transitório foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Esta política foi um marco importante para o financiamento da educação básica no Brasil, uma vez que foi criada para substituir o Fundef, que, por sua vez, atendia apenas o ensino fundamental. Já o Fundeb ampliou o alcance para todas as etapas e modalidades da educação básica, incluindo educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos.

Este fundo tinha como objetivo garantir a redistribuição de recursos entre estados e municípios, promovendo maior equidade no financiamento da educação pública. Durante sua vigência, foram estabelecidas diretrizes para a aplicação dos recursos, que priorizavam a valorização dos profissionais da educação e a ampliação do acesso e da qualidade no ensino.

As mudanças na composição do Fundeb, promovidas por avanços legislativos e iniciativas locais, demonstram um movimento em direção a conselhos mais inclusivos e transparentes. Entretanto, o DOC05FB revela dificuldades de garantia de paridade na composição dos conselhos, visto que destaca a predominância técnica e política de representantes do poder público e a limitada participação de representantes da sociedade civil. Na dissertação DOC05FB, são mencionados a desigualdade no processo de escolha dos membros e os desafios na efetiva representação de diferentes segmentos.

A paridade da composição dos conselhos também tem um caráter contraditório, à luz da atuação que deles é exigida pela força da lei. Pela Lei do Fundeb, o número de conselheiros descritos é uma quantidade mínima. Como é um número mínimo, nada impede que o governo municipal amplie o número de seus representantes por ato normativo, já que a Lei é silente sobre a proporcionalidade que garantiria a paridade nos aumentos de membros dos conselhos, principalmente, dos representantes do governo (DOC05FB, p. 104).

A citação acima revela que a composição dos CACS discute as contradições presentes na composição dos conselhos do Fundeb nos municípios do estado do Ceará, enfatizando a dificuldade de assegurar paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil. O estudo em questão aponta que, embora a legislação defina um número mínimo de conselheiros, ela não estabelece proporcionalidade nos aumentos de membros, o que permite que governos municipais ampliem a representação governamental, comprometendo o equilíbrio. Essa fragilidade na regulamentação abre margem para dominação política e interferências que enfraquecem a independência do conselho, mesmo quando os representantes são eleitos.

Além disso, DOC05FB destaca que as práticas de ingerência municipal continuam a ocorrer, refletindo um desequilíbrio na composição e nas decisões do conselho. Apesar de avanços formais na legislação, os mecanismos de controle social ainda enfrentam limitações na

efetiva autonomia e diversidade. Essas dificuldades comprometem o papel dos conselhos como instâncias participativas e fiscalizadoras, mantendo uma estrutura que privilegia o poder público em detrimento da pluralidade de interesses sociais.

O DOC10B¹⁸ traz um estudo do regime jurídico dos CACS Fundeb. Aponta fragilidades no modelo de escolha dos representantes, que muitas vezes favorecem o poder executivo municipal. O estudo destaca a baixa participação de certos segmentos, como estudantes e conselheiros tutelares, o que reflete dificuldades práticas na composição e no funcionamento equilibrado dos conselhos, como podemos constatar na citação abaixo:

A composição dos CACS-FUNDEB municipais prevista na lei indica que no que se refere a esses conselhos a tradição não foi rompida, tendo sido dada pouca importância para os atores que não integram a comunidade escolar (DOC10B, p. 76).

Ao abordar as limitações na composição do CACS-Fundeb, o DOC10B indica que a legislação não rompeu com a tradição de baixa representatividade de segmentos externos à comunidade escolar. Este documento observa que a participação de estudantes e conselheiros tutelares nos CACS é reduzida, sendo quase inexistente nos cargos de maior relevância, como o de presidente. Esses dados refletem uma exclusão prática de determinados grupos e apontam para a necessidade de maior estímulo à diversidade e à representatividade nos conselhos.

O DOC10B também chama atenção para a predominância técnica e política de representantes ligados ao poder público, o que compromete a autonomia dos conselhos e reduz o espaço para a atuação de outros segmentos sociais. Embora a composição atenda à legislação de forma superficial, ela não promove uma participação efetiva da sociedade civil organizada, revelando um modelo de controle social que carece de maior inclusão e equilíbrio.

Nessa direção, o DOC07B¹⁹ observa que no município Capitão Poço/PA, por exemplo, houve predominância de representantes da gestão municipal em detrimento de uma composição equilibrada entre poder público e sociedade civil, mostrando dificuldades na implementação do caráter híbrido do conselho.

Com relação à composição do Conselho do Fundeb, que deveria ter um caráter híbrido, formado por representantes do Poder Executivo e da sociedade, observa-se, no caso específico de Capitão Poço, que há uma predominância de membros

¹⁸ DIAS, Sérgio Luiz Pinel. O funcionamento dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do Fundeb e seu regime jurídico. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Rio de Janeiro, 2017.

¹⁹ SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. Limites e possibilidades do controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA. Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012.

representando a gestão municipal em relação à representação da sociedade (DOC07, p. 140).

Este documento explora a composição do conselho do Fundeb em Capitão Poço, destacando a predominância de representantes da gestão municipal sobre a sociedade civil. Embora a legislação preveja um caráter híbrido para os conselhos, essa desigualdade reflete um descompasso entre as intenções normativas e a realidade prática. A composição desproporcional favorecia a influência do poder executivo, comprometendo o princípio de equilíbrio entre os diferentes setores envolvidos no controle social.

Essa configuração evidencia um desafio estrutural no desenho e na implementação dos conselhos, que frequentemente não conseguem atingir a pluralidade esperada. Segundo o DOC07B, a predominância da gestão municipal dificulta a realização de um controle social efetivo e democrático, limitando a capacidade dos conselhos de refletir os interesses da sociedade como um todo.

O DOC14B²⁰ discute a atuação do CACS do Fundeb no exercício de suas funções entre os anos de 2007 e 2020, no município de Teresina-PI. Neste documento observam-se mudanças na composição que reduziram a participação de sindicatos e a representatividade de determinados grupos, o que enfraqueceu o caráter participativo e democrático do conselho, por isso é:

[...] importante destacar que o CACS/Fundeb de Teresina assegurava a participação dos sindicatos da educação municipal e estadual, o que foi modificado no Fundeb, já que passou a existir uma vaga de professor da educação básica, de certa forma diminuindo e fragilizando a participação sindical (DOC14, p.79).

O documento menciona que, no caso de Teresina, a exclusão de vagas específicas para sindicatos reduziu a pluralidade e a representatividade no conselho, priorizando a presença de professores da educação básica. Essa mudança diminuiu a influência de segmentos que historicamente contribuíam para um controle social mais robusto e participativo.

O DOC14B também destaca que essas alterações fragilizaram a independência do conselho, pois limitaram a presença de atores com capacidade crítica e experiência em reivindicar direitos educacionais. Essa situação reflete um movimento mais amplo de enfraquecimento do caráter democrático do Fundeb, comprometendo o objetivo de assegurar a diversidade e a equidade na composição dos conselhos.

²⁰ MATOS, Jessica Maiure Chaves. O Controle Social do Fundeb no Município de Teresina-PI: limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007. Programa de Pós-graduação em Educação/CCE da Universidade Federal do Piauí. Ano de publicação 2024.

Entretanto, no DOC10B destaca-se que, apesar das dificuldades estruturais e práticas, houve avanços na legislação para regular a composição dos conselhos, como os impedimentos estabelecidos no artigo 24, § 5º, da Lei 11.494/2007, que evitam conflitos de interesse e favorecem uma composição mais independente, como podemos constatar na citação abaixo:

Para conferir maior garantia ao funcionamento dos CACS-FUNDEB, o artigo 24, § 5º, da Lei 11.494/2007, estabeleceu alguns impedimentos para que uma pessoa possa se tornar conselheiro. Nesse sentido, não podem ser conselheiros: I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 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 (DOC10B, p. 48).

Neste trecho, o documento destaca os avanços legislativos que fortalecem a independência e a imparcialidade dos conselhos do Fundeb. Enfatiza os impedimentos estabelecidos pela Lei 11.494/2007 que evitam conflitos de interesse, como a exclusão de parentes de gestores públicos ou pessoas diretamente ligadas à administração do fundo. Além disso, aponta o processo de eleição de representantes por seus pares como uma ferramenta essencial para garantir a participação democrática e a diversidade nos conselhos, ampliando sua legitimidade e eficácia.

O DOC14B também revela como a nova legislação do Fundeb, incluindo a Lei 14.113/2020, trouxe atualizações positivas a exemplo da inclusão de representantes de segmentos antes não contemplados, como escolas indígenas, quilombolas e do campo, ampliando a diversidade no conselho. Ainda menciona que, em algumas localidades, houve um esforço para fortalecer a representatividade por meio da ampliação de vagas e da maior integração de segmentos sociais no processo decisório.

A Câmara de ACS do Fundeb buscou atender ao qualitativo de segmentos de representação social e ao quantitativo do percentual, no que se refere aos termos de paridade, cinco são vinculados ao poder público, e seis à sociedade civil (caso o representante do CME não tenha vínculo com o poder público (DOC14B, p. 85).

Esse documento trata de mudanças trazidas pela Lei 14.113/2020, que ampliaram a diversidade nos conselhos do Fundeb, incluindo novos segmentos, como já mencionados anteriormente. Essas alterações visam refletir melhor as especificidades educacionais e sociais de diferentes comunidades. Além disso, ressalta o esforço de algumas localidades para equilibrar a representatividade entre o poder público e a sociedade civil, mostrando avanços na composição dos conselhos em termos de inclusão e pluralidade.

Enquanto o DOC13B²¹ apresenta um estudo sobre a atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do município de Cachoeira do Sul/RS, menciona que as mudanças promovidas pela Lei 14.113/2020 contribuíram para reforçar a pluralidade dos conselhos, com a inclusão de novos segmentos da sociedade civil e a ampliação do período de mandato, garantindo maior continuidade na gestão e no acompanhamento dos recursos do Fundeb. Apresenta que o processo de escolha dos representantes, em algumas localidades, tem se tornado mais organizado e transparente, promovendo avanços na legitimidade dos conselhos.

Quando se abre o processo de escolha da nova formação dos conselhos, são enviados ofícios para as escolas, através da SMEd, que repassa o convite dos CACS para que professores, funcionários e pais/responsáveis dos alunos e para os alunos (de acordo com a idade determinada na legislação). As representações interessadas são avisadas da reunião de escolha dos novos conselheiros, onde se dará a nova composição de conselheiros titulares e suplentes (DOC13B, p. 114).

O DOC13B analisa ainda as melhorias promovidas pela nova legislação na pluralidade e organização da composição dos conselhos. Destaca a inclusão de representantes de segmentos sociais antes não contemplados, como organizações da sociedade civil e escolas de contextos específicos. Enfatiza a organização e a transparência no processo de escolha dos conselheiros, por meio de convites e reuniões com as comunidades escolares, fortalecendo a representatividade e a participação democrática nos conselhos.

O debate sobre a composição do Fundeb, conforme apresentado nos trechos do documento, evidencia avanços significativos para garantir maior independência e pluralidade nos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social do fundo. De acordo com o DOC10B, a Lei 11.494/2007 trouxe mecanismos para evitar conflitos de interesse, como os impedimentos para que parentes próximos de gestores públicos ocupem cargos no conselho. Além disso, a eleição de representantes por seus pares reforça o caráter democrático e participativo, permitindo que diferentes segmentos sociais tenham voz ativa no controle dos recursos.

Destacam-se também as mudanças, promovidas pela Lei 14.113/2020 e apontadas no DOC14B, em relação à composição dos CACS, que incluem os segmentos da diversidade de representantes de escolas indígenas, quilombolas e do campo. Essa ampliação reflete um esforço para contemplar as particularidades de diferentes contextos educacionais e sociais,

²¹PUNTEL, Michele. Percursos e Desafios na Atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Município de Cachoeira do Sul/RS. Orientador: Profa. Dra. Elisiane Machado Lunardi. 2022. 187 p. Dissertação (Mestrado Profissional, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional,) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria - SC, 2022.

promovendo maior equidade na representação. Em algumas localidades, houve avanços no equilíbrio entre representantes do poder público e da sociedade civil, mostrando que a composição dos conselhos tem buscado maior paridade e legitimidade.

O DOC13B também aborda os avanços na composição dos conselhos, destacando que a nova legislação trouxe melhorias na pluralidade dos segmentos representados e na organização do processo de escolha dos membros. Enfatiza que o envolvimento da comunidade escolar no processo seletivo, por meio de ofícios e reuniões, contribui para a transparência e legitimidade da escolha dos conselheiros. Essas práticas fortalecem o controle social e ajudam a garantir que os conselhos representem, de fato, os interesses dos diferentes grupos envolvidos na educação pública.

Apesar das dificuldades ainda enfrentadas, como a desigualdade na representação de alguns segmentos, as ações relatadas indicam que há esforços significativos para fortalecer a participação social e ampliar a diversidade nos conselhos. Essas transformações são essenciais para assegurar que o controle dos recursos do Fundeb seja conduzido de maneira mais democrática e equitativa, beneficiando a educação pública em diferentes contextos.

Os documentos analisados destacam que, dependendo de cada município e estado, a composição de seus respectivos membros pode variar de acordo com a legislação. Os CACS ainda apresentam um caráter oficialista, com forte predomínio da vontade dos representantes do poder executivo, priorizando a representação deste poder e seus aliados.

Em alguns casos, observa-se a manipulação das representações nos Conselhos, a maquiagem das informações apresentadas e o autoritarismo nas relações entre os representantes do poder público e os da comunidade escolar. Esses traços são constantes na situação dos Conselhos apontados pela maioria nos documentos analisados.

Quando se aborda a composição dos conselheiros no âmbito do Fundeb Permanente, é fundamental ter como horizonte as determinações estabelecidas na Lei nº 14.113/2020, a qual tem a função de regulamentar o novo Fundeb. Esta lei trouxe alterações importantes no âmbito da composição dos CACS, com direcionamentos específicos tanto para a esfera federal, quanto para a estadual e municipal (Brasil, 2020).

A composição dos conselhos do Fundef ao Fundeb permanente, embora tenha evoluído com a inclusão de novos segmentos e maior diversidade representativa, ainda enfrenta limitações significativas que comprometem o pleno exercício do controle social. Em muitos casos, há uma predominância de representantes ligados ao poder público, o que cria um desequilíbrio na paridade desejada entre gestores e sociedade civil.

Essa configuração pode favorecer a centralização de decisões e a ingerência política, reduzindo a independência e a capacidade fiscalizadora dos conselhos. Além disso, a baixa participação de atores externos à comunidade escolar, como movimentos sociais e organizações da sociedade civil, enfraquece a pluralidade de perspectivas, tornando o controle social mais restrito e menos efetivo.

O DOC08B²², DOC05B e DOC10B fornecem uma análise crítica sobre as limitações de representatividade e equilíbrio na composição dos conselhos do Fundeb, destacando desafios estruturais e operacionais que comprometem a eficácia e a independência desses órgãos.

O DOC08B destaca as dificuldades na representatividade de certos grupos, como pais e estudantes, que têm participação limitada e menos estimulada nos conselhos. O estudo sobre a atuação dos conselhos na região metropolitana de Campina Grande – PB menciona que o papel do governo pode ser preponderante devido à falta de prioridade para a atuação no CACS e à sobrecarga de trabalho dos conselheiros.

O oposto se dá em relação às representações de estudantes e de seus pais. De uma maneira geral, é deles a participação mais tímida e limitada – e também menos estimulada, é preciso registrar – nos fóruns abertos dentro dos CACS. Com as exceções anteriormente mencionadas, há nestes membros uma tendência sistemática a acompanhar a opinião da maioria e de poucos questionamentos ou levantamento de dúvidas quando das reuniões (DOC08B, p. 174).

O trecho acima evidencia a participação reduzida e pouco incentivada de estudantes e pais nos Conselhos do Fundeb, destacando que esses segmentos frequentemente assumem uma postura passiva nas reuniões. Essa limitação resulta em uma participação mais tímida, com poucas intervenções ou questionamentos, o que enfraquece o papel desses conselheiros na construção de debates críticos e diversificados. A falta de estímulo à representatividade desses grupos evidencia um desafio significativo na promoção de maior pluralidade nas decisões dos conselhos.

O DOC08B assinala que os conselheiros que representam o governo enfrentam uma sobrecarga de trabalho, o que prejudica sua assiduidade e comprometimento com as atividades do conselho. Esses conselheiros frequentemente acumulam funções em diferentes municípios, além de não receberem remuneração por sua atuação nos conselhos. Tal contexto contribui para

²² ANDRADE, Fellipe. Controle Social Na Política De Financiamento Da Educação: Uma Análise Da Atuação Dos Conselhos Do Fundeb Na Região Metropolitana De Campina Grande – PB. Orientador: Prof. Dr. Edson Francisco de Andrade. 2016. 254 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

que sua participação seja vista como secundária em relação às suas atividades principais, comprometendo o funcionamento pleno e eficiente do CACS-Fundeb.

O DOC05B ressalta que a composição sofre de uma falta de paridade latente, com predominância técnica dos gestores públicos e baixa representatividade da sociedade civil e movimentos sociais. Também aponta que o modelo é mais técnico e executivo, com uma tendência de tutela e dominação, simulando participação. Vale salientar que o desenho normativo permite desequilíbrios, como o aumento desproporcional de representantes do governo em relação a outros segmentos, conforme é apontado no DOC05B, p. 119:

[...] o fato é que a composição dos conselhos padece de uma falta de paridade latente, que não é só uma questão numérica, seja pela preponderância técnica dos gestores públicos no cotidiano, seja pela ausência de representantes da sociedade civil e de movimentos sociais, restrito aos segmentos interessados que guardam relações funcionais com a administração municipal. Falta ao modelo de controle social a presença marcante da sociedade civil.

De acordo com o DOC05B, a falta de paridade na composição dos Conselhos do Fundeb é abordada na pesquisa em questão. Neste documento, ressalta-se que, apesar de haver representantes de diversos segmentos, a estrutura favorece a preponderância técnica dos gestores públicos. Essa configuração limita a presença de representantes da sociedade civil e de movimentos sociais, restringindo o conselho a uma dinâmica de dominação que simula participação. O documento observa que essa desproporcionalidade não se dá apenas em números, mas também na influência e no controle que os gestores exercem sobre os conselhos.

O documento ressalta ainda que o modelo atual do Fundeb carece de uma presença marcante da sociedade civil para equilibrar a representação. Essa ausência compromete a diversidade de perspectivas e a independência das deliberações, permitindo que estratégias de tutela e ingerência do poder público local perpetuem a centralização de decisões.

O DOC10B discute que a composição dos conselhos dá pouca importância para atores fora da comunidade escolar, com baixa inclusão de representantes da sociedade civil organizada. Também menciona que o desenho dos conselhos apresenta desequilíbrios, reforçando a centralização e preponderância de determinados grupos. Em conformidade a isso,

[...] a composição dos CACS-FUNDEB municipais prevista na lei deu pouca importância para os atores que não integram a comunidade escolar e os representantes da sociedade civil organizada, de maneira geral, não integram esses conselhos (DOC10B, p.144).

Destaca-se que a legislação dos municípios investigados, que regulamenta os Conselhos do Fundeb, ainda não prioriza representantes ligados à comunidade escolar, deixando em segundo plano atores externos, como organizações da sociedade civil, embora exista base legal na Lei nº11.494/2007, que embase essa prerrogativa. Essa escolha legislativa reforça a exclusão de grupos que poderiam contribuir para uma perspectiva mais ampla e independente na gestão do fundo. Segundo o DOC10B, a ausência de tais representantes compromete o ideal de controle social, limitando a pluralidade e restringindo a legitimidade das decisões do conselho.

O referido documento também argumenta que essa composição reduzida reflete uma abordagem limitada de inclusão social, com baixa participação de segmentos que poderiam atuar como contrapesos ao predomínio do poder público. Embora a lei preveja assentos para diferentes segmentos, na prática, o equilíbrio entre eles é prejudicado.

As limitações na composição dos Conselhos do Fundeb refletem desafios estruturais e de representatividade, apontados nos DOC08B, DOC05B e DOC10B. Destaca-se no DOC08B que a participação de estudantes e pais é notoriamente tímida e pouco incentivada, o que resulta em uma presença passiva desses grupos nas reuniões dos conselhos. Essa limitação afeta a diversidade de perspectivas e a capacidade dos conselhos de atuarem de forma crítica e independente. Além disso, o DOC08 menciona que a sobrecarga de trabalho dos conselheiros ligados à gestão pública contribui para a priorização das atividades externas em detrimento da atuação nos conselhos.

O DOC05B argumenta que há uma falta de equilíbrio na composição dos CACS, com predomínio técnico dos gestores públicos e baixa representatividade de movimentos sociais e da sociedade civil, o que reforça dinâmicas de tutela e dominação na condução dos conselhos.

O DOC10B revela que a legislação dos municípios citados no documento prioriza atores ligados à comunidade escolar, relegando a um plano secundário os representantes da sociedade civil organizada. Essa estrutura limita a pluralidade e dificulta que os conselhos assumam um papel realmente independente e participativo, enfraquecendo a legitimidade do modelo de controle social proposto.

Por outro lado, a composição dos conselhos do Fundef ao Fundeb permanente desempenha um papel central na garantia do controle social sobre os recursos destinados à educação básica no Brasil, as quais foram regulamentadas nas Leis: Lei nº9.424/1996; nº11.494/2007 (Fundeb transitório) e Lei nº11.113/2020 (Fundeb permanente). Esses conselhos têm a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a distribuição e aplicação dos recursos, promovendo a transparência e a equidade no sistema educacional por meio de representantes

de diferentes segmentos, como gestores públicos, professores, estudantes, pais e membros da sociedade civil. As mudanças introduzidas pela nova legislação, especialmente com a Lei 14.113/2020, ampliaram a representatividade dos conselhos, ao incluir segmentos antes marginalizados, como representantes de escolas indígenas, quilombolas e do campo, o que fortalece a pluralidade e a legitimidade das decisões.

De acordo com o DOC10B, destaca-se a importância de a composição dos Conselhos do Fundeb incluir atores representativos de diversos segmentos sociais para reforçar o controle social. Também é enfatizado que a autonomia do conselho e a exclusão de vínculos políticos diretos são elementos fundamentais para garantir uma atuação independente e eficiente dos conselheiros.

Saliente-se que o CACS-FUNDEB, conforme dispõe o artigo 24, § 7º, da Lei 11.494/2007, deve possuir autonomia e não deve se subordinar ao Poder Executivo, sendo este o motivo pelo qual a nomeação dos membros do conselho deve ser feita por decreto ou portaria expedida pelo gestor do Município ou Estado, que são obrigados a acatar todas as indicações dos segmentos representados (DOC10B p.47).

O DOC10B destaca que a autonomia dos Conselhos do Fundeb é um aspecto crucial para a efetividade do controle social. Sublinha que a nomeação dos conselheiros deve respeitar as indicações feitas pelos segmentos representados, evitando a ingerência direta do Poder Executivo. Essa autonomia é essencial para garantir que os conselhos não sejam subordinados à administração pública local, permitindo uma atuação mais independente na fiscalização e acompanhamento das políticas educacionais.

DOC05B também reconhece que avanços podem ser alcançados, caso haja maior diversidade na composição e se os conselhos conseguirem preservar sua independência das gestões municipais. Observações ressaltadas pelo DOC05B apontam a importância de um conselho mais equilibrado, que inclua atores de diferentes origens para promover uma fiscalização mais democrática e legítima dos recursos do Fundeb. Segundo esse documento, “a lei do Fundeb trouxe restrições na composição do conselho, de modo a tentar evitar a sua captura pela prefeitura” (DOC05B, p.118).

Embora a composição dos conselhos sofra influências do poder público, as possibilidades de controle social podem ser alcançadas por meio de mecanismos de eleição que garantam maior representatividade e menos ingerência do governo local. Ademais, o controle social depende de uma pluralidade efetiva na composição, para evitar a captura do conselho pela administração municipal (DOC05B).

O DOC05B traz elogios às restrições introduzidas pela legislação, que visam evitar a captura dos conselhos pela administração municipal. No entanto, alerta que essas medidas, embora importantes, não eliminam por completo as práticas de controle político que comprometem a legitimidade do modelo. Conforme o documento, a inclusão de representantes diversificados e a garantia de sua independência são passos essenciais para que os conselhos possam atuar como verdadeiros instrumentos de fiscalização e participação democrática na gestão do Fundeb.

O DOC14B indica que a nova legislação do Fundeb trouxe alterações que podem fortalecer o controle social, como a obrigatoriedade de inclusão de representantes de escolas indígenas, quilombolas e do campo. Essa ampliação de segmentos representados busca maior pluralidade e diversidade, fortalecendo a fiscalização e acompanhamento das políticas educacionais. Assim, “a nova legislação do Fundeb trouxe alterações que podem fortalecer o controle social, como a obrigatoriedade de inclusão de representantes de escolas indígenas, quilombolas e do campo” (DOC14B p.79).

O referido documento aborda as possibilidades de fortalecimento do controle social a partir das alterações introduzidas pelo Fundeb permanente. Destaca a inclusão de representantes de escolas indígenas, quilombolas e do campo, o que amplia significativamente a diversidade na composição dos conselhos (DOC14B). Essa diversidade é vista como um elemento fundamental para fortalecer a fiscalização dos recursos educacionais e para garantir que diferentes realidades e necessidades sejam contempladas. A nova legislação, segundo o DOC14B, representa um avanço importante na busca por uma gestão mais inclusiva e democrática do Fundeb.

Além disso, o DOC14B aponta que a distribuição mais equilibrada entre representantes do poder público e da sociedade civil pode melhorar a independência e a legitimidade dos conselhos. Este documento observa que a ampliação do escopo de representação promove maior pluralidade, garantindo que os conselhos não se limitem às perspectivas das administrações locais. Essa configuração mais diversa também potencializa o controle social, ao permitir que diferentes segmentos contribuam de forma significativa para o acompanhamento das políticas educacionais. O DOC14B revela que tais mudanças são cruciais para que os conselhos atuem de maneira eficaz e democrática.

O DOC09B²³ analisa a composição em Alta Floresta e destaca que a representatividade da sociedade civil é maior que a do poder público, o que potencializa o controle social. Reforça a importância de um equilíbrio entre os segmentos para garantir um acompanhamento efetivo e democrático:

Em Alta Floresta, observamos que a composição da Câmara do FUNDEB se apresenta em maior número de representantes da sociedade civil. Do total de 11 (onze) titulares membros, 6 (seis) são representantes dessa categoria. Portanto, os representantes da sociedade ficam, teoricamente, em vantagem com relação aos representantes do Poder Executivo, no caso os representantes de diretores, professores, técnicos administrativos e a Secretaria Municipal de Educação (DOC09B, p. 87).

Ao analisar a composição dos conselhos do Fundeb, no município de Alta Floresta, destaca-se que a representatividade da sociedade civil supera a do Poder Executivo. Observa-se que, em um conselho com 11 membros titulares, seis são representantes da sociedade civil, o que teoricamente coloca essa categoria em vantagem para influenciar as decisões do colegiado. Essa configuração demonstra que uma maior representatividade da sociedade civil pode contribuir para um controle social mais eficiente e democrático.

Além disso, o DOC09B enfatiza que o equilíbrio entre os segmentos representados é crucial para garantir a independência do conselho e a pluralidade de perspectivas nas deliberações. Sugere que a composição equilibrada fortalece a legitimidade do controle social, assegurando que diferentes vozes sejam ouvidas no acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb. A análise reforça que a representatividade diversificada é essencial para a construção de conselhos mais democráticos e inclusivos.

O DOC13B²⁴ cita como possibilidades as alterações introduzidas pela Lei 14.113/2020, que ampliam a composição dos conselhos para incluir segmentos como escolas indígenas, quilombolas e do campo, além de organizações da sociedade civil. Essas mudanças visam fortalecer o controle social, aumentando a diversidade e a representatividade nos conselhos.

A Lei 14113/2020 atualizou a composição do conselho do Fundeb e também, o período de gestão do conselho que, agora é de três anos [...]. Os conselhos serão

²³ FREIRE, Eduardo. A Câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação. Orientador: Profa Dra Rose Cléia Ramos da Silva. 2016. 181 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós- Graduação em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá-MT, 2016.

²⁴ PUNTEL, Michele. Percursos E Desafios na atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do município de Cachoeira do Sul/RS. Orientador: Profa. Dra. Elisiane Machado Lunardi. 2022. 187 p. Dissertação (Mestrado Profissional, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional,) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria - SC, 2022.

criados por legislação específica, editada no respectivo âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição: [...] III - 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil; IV - 1 (um) representante das escolas indígenas; V - 1 (um) representante das escolas do campo; VI - 1 (um) representante das escolas quilombolas (DOC13, p.108).

O DOC13B discute as mudanças introduzidas pela Lei 14.113/2020, que atualizou a composição dos conselhos do Fundeb para incluir representantes de escolas indígenas, quilombolas e do campo, além de organizações da sociedade civil. Ressalta que essas alterações têm como objetivo ampliar a diversidade e a representatividade nos conselhos, fortalecendo o controle social. Essa pluralidade contribui para que as realidades específicas de diferentes comunidades sejam consideradas na formulação e fiscalização das políticas educacionais.

Importa também destacar que a nova legislação, observada no DOC13B, amplia o período de gestão dos conselheiros para quatro anos, promovendo maior estabilidade e continuidade nas atividades do conselho. No documento é observado que essas mudanças criam condições mais favoráveis para uma fiscalização democrática e inclusiva, ao mesmo tempo em que reforçam a legitimidade das decisões. A análise evidencia que a ampliação da diversidade na composição dos conselhos é um passo significativo para assegurar que o controle social seja efetivo e representativo.

O DOC07B²⁵ aborda a necessidade de uma composição híbrida, combinando representantes do poder público e da sociedade civil. Destaca que em alguns casos há predomínio de membros da gestão municipal, o que pode enfraquecer o controle social, mas reconhece que uma composição equilibrada pode promover maior fiscalização dos recursos, como é afirmado na citação abaixo:

Com relação à composição do Conselho do Fundeb, que deveria ter um caráter híbrido, formado por representantes do Poder Executivo e da sociedade, observa-se, no caso específico de Capitão Poço, que há uma predominância de membros representando a gestão municipal em relação à representação da sociedade (DOC07B, p.140).

Esse documento aborda a necessidade de uma composição híbrida nos conselhos do Fundeb, equilibrando representantes do Poder Executivo e da sociedade civil para fortalecer o controle social. No caso do município de Capitão Poço, há um predomínio de representantes da gestão municipal em relação aos da sociedade, o que compromete a independência e a eficácia

²⁵ SANTOS FILHO, João Ribeiro dos Gemaque. Limites e possibilidades do controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA. Tese de Doutorado em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012. Disponível em: Acesso em: 21 set. 2014.

do conselho. Essa configuração desequilibrada limita o potencial de fiscalização e a representatividade de diferentes segmentos sociais, favorecendo a centralização de decisões por parte do governo local.

No entanto, o DOC07B sugere que, ao garantir maior participação da sociedade civil nos conselhos, é possível criar um ambiente mais plural e democrático. Essa pluralidade não apenas amplia a legitimidade das decisões, mas também fortalece o controle social, permitindo uma fiscalização mais robusta e menos sujeita a influências políticas. Sua análise reforça a importância de uma composição equilibrada para assegurar que os conselhos cumpram seu papel de monitoramento da aplicação dos recursos do Fundeb.

Essas possibilidades de controle social são fundamentais para reduzir a centralização e prevenir a captura dos conselhos por interesses políticos ou administrativos. A inclusão de uma diversidade maior de representantes permite que diferentes perspectivas e necessidades regionais sejam contempladas, promovendo uma gestão educacional mais democrática e eficaz.

Além disso, mecanismos como a eleição de representantes pelos pares e a ampliação do período de gestão dos conselheiros ajudam a consolidar a estabilidade e a independência do órgão, fortalecendo sua capacidade de atuação. Assim, o controle social na composição dos conselhos do Fundeb é uma ferramenta essencial para assegurar que os recursos educacionais sejam aplicados de forma eficiente, ética e com impacto positivo nas comunidades atendidas.

Considera-se que os conselhos são órgãos que favorecem a democratização da sociedade, sendo compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, que participam dos destinos de uma comunidade ou de partes dela. A análise dos documentos evidencia a persistência de problemas já mencionados anteriormente nos CACS do Fundeb, onde a prática mais comum para se tornar conselheiro era a indicação por parte do governo municipal.

Embora o avanço seja perceptível no caso do Fundeb, é necessário ter cautela, pois não é improvável que existam manipulações ou pressões por parte de gestores locais sobre a formação da composição do conselho, visando colocar pessoas de sua confiança para exercer as funções de conselheiro. Por fim, vale ressaltar que alguns documentos destacam a inclusão de segmentos dos povos tradicionais, do campo e quilombolas, em territórios onde essas populações estão presentes.

3.2 Condições de Funcionamento

Este tópico aborda, inicialmente, as condições estruturais enfrentadas pelos conselhos, destacando a precariedade em infraestrutura, recursos materiais e suporte técnico, que comprometem a autonomia e eficiência de suas atividades, uma vez que a análise das condições de funcionamento e da formação dos CACS do Fundef e Fundeb revela aspectos cruciais para a compreensão de sua eficácia na fiscalização e controle social dos recursos públicos destinados à educação básica.

Em seguida, explora as limitações na formação técnica e no acesso a capacitações específicas, que afetam diretamente a compreensão de documentos contábeis e a execução das funções atribuídas. Por fim, são apresentados desafios como a rotatividade dos conselheiros, a falta de políticas públicas estruturadas para formação continuada e a dependência do poder executivo, ressaltando a necessidade de parcerias e investimentos que promovam maior qualificação, autonomia e eficácia desses colegiados no cumprimento de suas atribuições.

Primeiramente é importante ressaltar que analisar a realidade das condições de funcionamento do Fundef é fundamental, pois permite identificar limitações estruturais, como a falta de infraestrutura, de recursos materiais e de suporte técnico, que podem comprometer a execução das políticas educacionais. Além disso, compreender essas condições possibilita a proposição de melhorias que assegurem maior eficiência no uso dos recursos, o fortalecimento do controle social e um melhor atendimento às necessidades educacionais, garantindo que os objetivos do fundo sejam plenamente alcançados.

Os documentos analisados destacam desafios e limitações de aspectos estruturais no funcionamento do Conselho, dentre os quais se ressaltam a infraestrutura limitada; a falta de apoio técnico; a necessidade de capacitação dos conselheiros; problemas, como ausência de instalações adequadas; recursos insuficientes e a sobrecarga de trabalho regular dos conselheiros, o que compromete o tempo disponível para cumprir suas responsabilidades.

Dificuldades enfrentadas pelo Conselho, como problemas estruturais, operacionais e falta de recursos, são abordadas em várias passagens. O DOC01F, no caso, “faz referências a dificuldades estruturais do órgão, como, por exemplo, a falta de transporte para visitar as escolas da rede” (p. 161). Sem meios adequados para visitar as escolas, o órgão enfrenta dificuldades para monitorar diretamente a aplicação dos recursos e a execução das políticas educacionais. Trata-se de uma limitação estrutural que compromete a eficácia do controle social e impede uma análise mais aprofundada e contextualizada das condições reais das escolas, enfraquecendo o papel fiscalizador do órgão.

O DOC01F discute a infraestrutura disponível para o funcionamento do Conselho, como instalações, equipamentos e apoio de funcionários. O estudo revelou que "o Conselho se reúne nas instalações do Conselho Municipal de Educação [...] beneficia-se das instalações físicas, dos equipamentos de apoio e do funcionário da SME [...]" (p. 199). Essa dependência pode comprometer a independência do conselho, já que ele utiliza recursos do órgão que deveria fiscalizar. Tal situação pode dificultar a atuação imparcial e eficiente do conselho, além de criar a percepção de fragilidade institucional, limitando sua capacidade de controle social sobre os recursos públicos.

Outro tema abordado no DOC01F tem a ver com participação e desempenho dos conselheiros. Conforme o estudo em questão, o envolvimento dos conselheiros e os desafios relacionados à presença e participação efetiva aparecem como tema constante. Em seu estudo, é pontuado que "(...) parece imprescindível que os conselheiros possam ter uma carga horária atribuída pelas suas instituições de trabalho para o desempenho das funções do Conselho" (p. 264).

A comunicação do Conselho com a sociedade e entre os próprios membros é frequentemente mencionada nos trabalhos levantados. O DOC01F, por exemplo, sugere a existência de esforços ou desafios nesse aspecto. "Segundo os depoimentos dos conselheiros entrevistados, através de dois meios a sociedade local fica sabendo dos eventos do CAFundef: um deles é pelo diário oficial e o outro é pela Internet" (DOC01F, p.137).

O DOC03FB evidencia que o Artigo 6º da Lei Municipal nº 12.545/98 prevê condições para o funcionamento do Conselho; no entanto, persistiam queixas sobre a ausência de infraestrutura adequada, as quais levaram os conselheiros, em diversas ocasiões, a solicitar apoio de funcionários para elaborar atas e executar encaminhamentos definidos nas reuniões, como a reprodução e o envio de documentos e ofícios.

Apesar de estar previsto no Art. 6º da Lei Municipal nº 12.545/98 que rege o Conselho, há diversas reclamações sobre a falta de infraestrutura para se realizarem os trabalhos. Em alguns casos, os Conselheiros solicitaram a presença de funcionários para elaborar as Atas e realizar alguns encaminhamentos propostos durante as reuniões, como reprodução e envio de documentos, ofícios dentre outros (DOC03FB, p. 74).

Além disso, o estudo contido no DOC03FB destaca o desafio enfrentado pela gestão em relação à baixa participação nas reuniões do Conselho, que contavam, em média, com apenas cinco membros. A situação evidencia duas dificuldades principais: a desistência de conselheiros e a ausência de designação de novos membros para substituir aqueles que se desligaram, comprometendo o andamento das atividades do Conselho.

(...) a maioria das mesmas [reuniões] contava com apenas 5 membros, em média. Este assunto apareceu em várias reuniões e, segundo as Atas, tomava um certo tempo das reuniões. Este número revela a dificuldade que esta gestão enfrentou para realizar as atividades, pois, além das desistências, eles enfrentavam a falta de designação de novos Conselheiros para substituir os que haviam sido desligados (DOC03FB, p. 95).

A falta constante dos conselheiros nas reuniões era justificada pelo fato de que os conselheiros não conseguiam se ausentar do trabalho e não conseguiam custear integralmente o transporte para participar das reuniões do Conselho. Para mitigar esse problema, a gestão contou com o apoio dos Núcleos de Ação Educativa (NAE), que “auxiliaram o transporte dos pais representantes levando-os até o local em que aconteciam as reuniões” (DOC03FB, p. 95).

O DOC06FB apontou a tentativa de articular, com o poder executivo local, um espaço físico e apoio financeiro para o transporte dos conselheiros, o que facilitaria a participação efetiva de todos os representantes nas atividades do conselho. É destacado também que “o ofício finalizava reivindicando, ao então Prefeito Firmino Filho, um espaço físico com estrutura adequada e ajuda de custo para o deslocamento dos conselheiros (...) de forma a garantir condições de participarem das reuniões (DOC06FB, p. 71).

Além disso, no respectivo documento, constataram-se limitações relacionadas à obtenção de informações completas sobre a organização de pagamentos, o que comprometia a análise e o acompanhamento adequado das informações, pois “(...) se tinha dificuldades em se conseguir as folhas totais de pagamento, as prestações não eram organizadas, sistematizadas, às vezes vinha apenas parte dessas prestações” (DOC06FB, p. 72). A desorganização e a falta de transparência no fornecimento de informações financeiras são limitações que impedem uma análise adequada e detalhada por parte dos conselheiros, além de comprometer o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos.

Entretanto, o DOC06FB revela que a partir do momento que outra gestão assumiu o CACS “foi garantida aos Conselheiros uma estrutura física própria, material de expediente, equipamentos básicos como um computador, uma secretária executiva e uma assistente, dois birôs, armários, arquivos, uma impressora (p. 80). O espaço físico e a infraestrutura mínima garantiram progresso, o que permitiu ao colegiado resolver questões estruturais que dificultavam as condições de análise e avaliação do uso dos recursos aplicados (DOC06FB, 2011).

O estudo apresentado no DOC06FB destaca também a importância da atuação da Secretária Executiva, a qual passou a “manter contatos específico com os Conselheiros, convocando-os, para reuniões de forma oral e por escrito, enviando-se mensagens às

instituições escolares quando o conselheiro tem cargo público, além de mensagem eletrônica a cada conselheiro” (p. 82), o que reforçou a frequência e engajamento nas atividades. Além disso, o DOC06FB revela que “os conselheiros passaram a receber mais dois vales-transportes (...), por meio de acordo com a Secretaria de Educação, para compra do lanche que era servido nas reuniões” (p. 82). Tais ações contribuíram significativamente para o fortalecimento da participação dos conselheiros nas reuniões.

Em relação às condições de funcionamento do CACS Fundeb, constatou-se que a maior parte dos documentos revelou limitações em termos de infraestrutura física e logística no âmbito dos Conselhos do Fundeb. Muitos conselheiros relatam a falta de salas apropriadas para reuniões, materiais de escritório básicos, computadores e acesso à internet, que são essenciais para desempenhar suas funções. Em alguns casos, as reuniões ocorrem em espaços improvisados, como secretarias municipais de educação, compartilhados com outras atividades, o que compromete a concentração e a privacidade.

De acordo com o DOC04B, o conselho opera em uma sala pequena e de forma precária, localizada no Anexo II da Secretaria de Educação da cidade (SEDO). Além disso, o texto revela que a sala utilizada para reuniões plenárias não é exclusiva para o uso do conselho, já que é um local de passagem para outras áreas do anexo.

O Conselho Municipal de Olinda funciona numa pequena sala do Anexo II da Secretaria de Educação da cidade (SEDO). De forma muito precária, utiliza uma sala para suas reuniões plenárias, pela qual transitam várias pessoas durante as reuniões, pois ela dá acesso a outros espaços do anexo (p. 77).

Essa situação evidencia um desrespeito à importância do papel desempenhado pelo conselho, que é responsável por ações como a fiscalização e o controle social na área da educação. A precariedade do espaço físico prejudica a eficiência, a autonomia e a seriedade do órgão, além de comprometer a percepção pública sobre sua relevância. A citação reforça a necessidade de investimentos estruturais para garantir que o conselho possa atuar de maneira digna e eficaz.

Conforme o DOC05B "os conselheiros nos questionários indicam a falta de estrutura e a dependência do Poder Executivo municipal como um obstáculo à boa atuação do conselho" (p. 129). Percebe-se que a dependência do Poder Executivo pode levar a influências políticas ou administrativas que dificultam a fiscalização adequada, enquanto a falta de estrutura limita a capacidade operacional do conselho, enfraquecendo sua função de monitorar e garantir a transparência na gestão dos recursos públicos.

Além disso, o DOC05B problematiza as condições de funcionamento, como a falta de capacitação técnica, restrições de tempo e ausência de recursos básicos, a exemplo de transporte e subsistência. Nisto, o referido documento destaca que “sem conhecimentos técnicos, sem disponibilidade de tempo, sem meios de locomoção e subsistência, como exigir desses conselheiros uma atuação propositiva?” (DOC05B, p. 107)

Tais informações evidenciam obstáculos que comprometem a atuação dos conselhos municipais, a saber, a falta de estrutura e a dependência do Poder Executivo, fatores que limitam a autonomia e a eficácia do órgão. Além disso, temos a ausência de capacitação técnica, disponibilidade de tempo e recursos básicos, como transporte e subsistência, dificultando que os conselheiros desempenhem suas funções de forma propositiva. Esses desafios apontam para a necessidade de investimentos em capacitação, suporte financeiro e infraestrutura para fortalecer a atuação dos conselhos.

O DOC10B destaca as condições estruturais inadequadas enfrentadas pelos conselhos do CACS-Fundeb em municípios que fizeram parte do seu estudo, os quais podem ser exemplificados como a ausência de espaços físicos próprios, sejam exclusivos ou compartilhados, e a falta de equipamentos básicos necessários para o funcionamento das atividades, como telefone, computador e acesso à internet:

Indagados sobre as condições de infraestrutura, para o desenvolvimento das atividades do CACS-FUNDEB, 253 conselheiros (21,96%) responderam que o conselho não possui sala, seja exclusiva ou de uso compartilhado, e 394 conselheiros (34,20%) informaram não haver nenhum dos seguintes equipamentos: telefone, material de escritório, máquina fotográfica, veículo, máquina copiadora, filmadora, impressora, computador, acesso à internet e ar-refrigerado (p. 110).

Esses dados refletem a precariedade das condições de trabalho dos conselheiros e evidenciam como a insuficiência de infraestrutura compromete a eficiência e a autonomia na fiscalização e no acompanhamento da gestão dos recursos do Fundeb. Para o DOC10B, “[...] A falta de estrutura mínima necessária para o trabalho dos conselhos implica a falta de um espaço próprio, de recursos de deslocamento, até mesmo para a produção mínima de documentos” (p. 129).

O DOC09B revela que “[...] o cenário apresentado nos permite, preliminarmente, indicar o quadro de descontentamento de Conselheiros pelo não e/ou demora no atendimento das solicitações/deliberações da Câmara do Fundeb[...]” (p. 98). A dependência do apoio dos órgãos municipais fiscalizados compromete a autonomia dos conselhos, criando uma relação de subordinação e possíveis conflitos de interesse. A precariedade estrutural também é evidente

na ausência de registros adequados, como atas e documentos financeiros, devido a mudanças constantes de localização e falta de organização administrativa.

Outros aspectos são levantados pelo documento, tais como a formação técnica e conhecimento insuficiente dos conselheiros para exercerem suas funções. A falta de capacitação em áreas como legislação, contabilidade e gestão educacional é um problema recorrente. Ademais, a alta rotatividade bienal dos conselheiros agrava a situação, uma vez que muitos ingressam sem preparação prévia, e a continuidade das ações do conselho é prejudicada.

O voluntarismo dos conselheiros, que frequentemente acumulam outras responsabilidades profissionais, reduz o tempo e o compromisso dedicados às atividades do conselho. Além disso, a ausência de remuneração contribui para a percepção de que a atuação no conselho é secundária, vista como um favor ou uma doação pessoal. Esses fatores culminam em baixa frequência nas reuniões, dificuldade para atingir quórum e desarticulação das atividades planejadas.

O DOC08B evidencia a dificuldade que muitos conselheiros enfrentam para interpretar documentos técnicos relacionados à gestão de recursos, mesmo aqueles gerados automaticamente por sistemas, como o SAGRES, que é um sistema eletrônico de prestação de contas desenvolvido para os municípios e seus órgãos, no intuito de garantir maior transparência e acessibilidade aos dados administrativos e financeiros.

É preciso registrar que a formatação destes documentos – mesmo aqueles emitidos de forma automática no SAGRES – não é de leitura simplificada para todos os conselheiros. Parte deles não consegue compreender, integralmente, seu conteúdo nem consegue realizar uma absorção segura dos dados (DOC08B, p. 122).

O DOC08B destaca que uma parcela dos conselheiros não consegue interpretar os dados de aplicações financeiras de maneira segura. Isso evidencia dois problemas principais: a complexidade técnica das informações disponibilizadas e a falta de capacitação adequada dos conselheiros para lidar com essas ferramentas. Como resultado, essas limitações prejudicam o papel fiscalizador do conselho, dificultando análises precisas e tomadas de decisão informadas sobre a gestão de recursos públicos.

O DOC04B revela que “[...] os Conselhos/Câmaras ainda estão inseguros quanto às determinações do Fundeb, e que muitas das ações não executadas se devem, também, à desinformação desses colegiados[...]” (p. 127). De maneira semelhante afirma o DOC05B, quando relata que a “[...] falta o conhecimento técnico contábil para a análise dos documentos,

momento em que deles é exigido, por força do fluxo de tarefas da prestação de contas [...]” (p. 96).

O DOC10B avulta outros problemas enfrentados pelos conselheiros do órgão em questão, dentre eles, a falta de um espaço físico próprio para realizar suas atividades. Os conselheiros relatam que, por não terem uma sala exclusiva, precisam analisar a prestação de contas em um ambiente compartilhado dentro da Secretaria Municipal de Educação, onde outras atividades também estão em andamento.

Os conselheiros entrevistados informaram que o conselho não possuía uma sala própria e que se sentiam desconfortáveis em fazer a análise da prestação de contas na Secretaria Municipal de Educação em local em que também eram exercidas outras atividades (p. 90).

Sugere-se que a ausência de um espaço físico próprio não é apenas uma limitação logística, mas também impacta negativamente o desempenho das funções dos conselheiros, comprometendo a eficiência e a independência do conselho. Este é mais um indicativo da necessidade de investimentos na estrutura e organização desse tipo de órgão, para que ele possa cumprir seu papel de maneira adequada e efetiva.

O DOC09B também faz uma análise sobre os conselheiros que atuam na Câmara do Fundeb. A aponta que a maioria dos conselheiros pesquisados possui apenas um conhecimento parcial da legislação relacionada às suas funções. Isso significa que eles não dominam completamente o conteúdo das leis que regulam suas atividades no conselho.

Constatamos que a maioria dos pesquisados conhece parcialmente a legislação vigente. Tal resultado indica que os Conselheiros atuam no órgão sem domínio do que está posto na Lei, relacionado às suas atividades, ratificando a necessidade de formação complementar aos membros da Câmara do FUNDEB (DOC09B, p. 104-105).

Essa constatação sugere que esses conselheiros podem enfrentar dificuldades em desempenhar suas funções de maneira plena e eficiente, especialmente no que diz respeito à fiscalização, acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do Fundeb. Além disso, o resultado reforça a necessidade de oferecer formação complementar a esses membros, para que possam adquirir um entendimento mais profundo das leis e regulamentos relacionados ao fundo e, assim, desempenhar suas atividades com maior competência e eficácia.

A legislação brasileira, especialmente a Lei 11.494/2007, estabelece a obrigatoriedade de garantir aos Conselhos do Fundeb as condições materiais, logísticas e de infraestrutura para o pleno exercício de suas atribuições. A norma prevê espaços apropriados, equipamentos,

acesso à internet e transporte para permitir o acompanhamento da gestão educacional e a fiscalização dos recursos. Além disso, a lei delega ao Ministério da Educação a responsabilidade de promover a formação técnica dos conselheiros, assegurando que eles possuam o conhecimento necessário para interpretar documentos contábeis e gerenciais. Em teoria, esses dispositivos legais visam fortalecer a autonomia e a eficácia dos conselhos como órgãos de controle social.

No entanto, na prática, grande parte dos Conselhos do Fundeb enfrenta uma realidade marcada por precariedade estrutural e carência de capacitação. Em muitas regiões do Brasil, os conselheiros relatam a inexistência de salas exclusivas, materiais de escritório, transporte e até mesmo de acesso à internet, elementos fundamentais para o desenvolvimento de suas atividades.

A ausência de formação técnica adequada é outro ponto crítico, dificultando a compreensão da legislação e a análise de balancetes e prestações de contas. Essa discrepância entre o que a lei garante e o que é efetivamente oferecido compromete a autonomia dos conselhos e limita sua capacidade de cumprir suas funções de forma eficiente e independente.

3.3 Formação como condição de funcionamento do CACS-Fundef/Fundeb

A formação dos CACS do Fundef e Fundeb é uma condição essencial para o pleno funcionamento dessas instâncias, especialmente no que se refere ao acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação básica. Contudo, os desafios enfrentados ao longo dos anos revelam lacunas significativas nas condições formativas, que impactam diretamente a eficácia das ações desses conselhos.

Conhecer a realidade da formação do CACS-Fundef/Fundeb é essencial, uma vez que esses conselhos desempenham um papel central no acompanhamento e controle social da aplicação dos recursos destinados à educação básica. Essa compreensão permite identificar desafios como falta de capacitação técnica, estrutura inadequada e ausência de autonomia, que podem comprometer a eficácia de suas ações. Além disso, ao compreender suas condições reais, é possível propor políticas públicas que melhorem sua estrutura, ofereçam formação continuada aos conselheiros e fortaleçam sua atuação como instrumento de fiscalização, garantindo maior transparência e eficiência no uso dos recursos do Fundeb.

O documento DOC11FB²⁶ revela que no período do Fundef os conselheiros enfrentaram grandes desafios, como as dificuldades para compreender os documentos contábeis e balancetes apresentados pelo poder executivo, em razão da falta de dados enviados para análise do conselho; a falta de domínio de recursos da informática entre os integrantes do conselho, mas que não impediram a continuidade das atividades; além de dúvidas sobre o conteúdo dos documentos analisados pelos conselheiros, que levaram à decisão de acionar a própria Secretaria de Educação para esclarecer os gastos registrados. Tais desafios são apresentados nas citações abaixo:

Podemos perceber indícios de que os conselheiros têm significativas dificuldades em compreender os documentos contábeis e balancetes apresentados pelo poder executivo e que, em algumas vezes, os documentos enviados são insuficientes para a fiel análise (DOC11B, p. 65).

A citação acima mostra que em certas ocasiões, os dados que foram objetos de análise dos conselheiros do Fundef não estavam sempre completos, geralmente eram insuficientes e não permitiam uma análise precisa e mais confiável. Essa limitação comprometia seriamente a capacidade de fiscalização e acompanhamento das atividades financeiras do poder executivo, o que atrapalhava a transparência e a tomada de decisões do Conselho.

Essa situação deixa evidente a existência de dificuldades substanciais por parte dos conselheiros em interpretar os documentos contábeis e balancetes fornecidos pelo poder executivo. Além desse problema relatado no trabalho houve também outra limitação que prejudicou a prestação de contras e o detalhamento nas informações pelo CACS Fundef: a falta de domínio de recursos da informática pelos próprios conselheiros, como é descrito abaixo.

Todavia, dificultando o atendimento ao pleito, nenhum dos integrantes presentes detinha total domínio de ferramentas intermediárias de informática, o que não constituiu impedimento para que o e-mail com os balancetes e a nova convocação fosse enviado para os integrantes do Conselho (DOC11B, p. 69).

Importante considerar que, durante o período de vigência do Fundef (1998-2006), as pessoas que exerciam atribuições burocráticas em cargos públicos ou em contextos educacionais necessitavam utilizar computadores para agilizar seu trabalho. Contudo, muitas pessoas ainda tinham dificuldades de acompanhar a novidade da época, que era operar

²⁶ MARQUES, Henrique. O Controle Social da Gestão dos Recursos Públicos para Educação: Um Estudo a partir do Conselho do Fundeb em Mossoró/RN. Orientador: Rafael Lamera Giesta Cabral. 2019. 130 p. DISSERTAÇÃO (Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró/RN, 2019.

computadores, em razão da baixa inclusão digital, falta de formação adequada para utilizar ferramentas tecnológicas, além da pouca atenção dada a tecnologias na educação.

Apesar disso, o DOC11B revela que, mesmo que os conselheiros presentes não tivessem domínio de ferramentas básicas de informática, tal limitação não prejudicou a realização de atividades essenciais do CACS Fundef. Documentos importantes, como os balancetes e até mesmo uma convocação, foram enviados por e-mail aos integrantes do Conselho que, no período, não tinham habilidades necessárias para usar determinados dispositivos eletrônicos. Esse fato demonstra a capacidade de adaptação dos conselheiros aos tempos de maior conectividade.

Outro aspecto a destacar são as limitações enfrentadas pelos conselheiros para interpretar os documentos contábeis apresentados durante as discussões do CACS Fundef. As dúvidas levantadas pelos conselheiros revelam a falta de clareza ou complexidade dos relatórios financeiros fornecidos pelo poder executivo.

Durante as discussões, os conselheiros apresentaram muitas dúvidas quanto à inteligibilidade dos documentos e decidiu-se convocar o gerente financeiro da Secretaria de Educação e uma amostra de notas fiscais referentes aos gastos referenciados nos documentos contábeis (DOC11B, p. 70).

Para sanar essas questões, foi decidido convocar o gerente financeiro da Secretaria de Educação, responsável por fornecer explicações mais detalhadas, e requisitar amostras de notas fiscais que sustentassem os gastos indicados nos documentos. Essa medida reflete a busca por maior transparência e compreensão, permitindo que os conselheiros possam exercer suas funções de fiscalização e análise de maneira mais efetiva e fundamentada.

No DOC06FB, é destacado que “a falta de formação técnica dos Conselheiros foi um dos principais problemas que dificultava a atuação dos Conselheiros nos primeiros anos do Conselho do Fundef” (DOC06FB, p. 93). E, na ausência de formações, alguns conselhos tomaram a iniciativa de buscar, por conta própria, parcerias com instituições ou pessoas especializadas no campo do financiamento para que pudessem articular cursos de capacitação para os próprios conselheiros.

Essa administração teve um período curto, pois havia muitas dificuldades de se entender a dinâmica das contas do FUNDEF. Os conselheiros chegaram a contactar uma professora da Universidade Federal do Piauí, da área de Financiamento da Educação, ligada ao grupo de pesquisa que estudava o FUNDEF, para que essa lhes ajudasse no entendimento das contas do FUNDEF (DOC06FB, p. 73).

Segundo o DOC06FB, a administração enfrentou limitações temporais devido à complexidade em compreender as contas do Fundef. Para superar essas dificuldades, os conselheiros buscaram auxílio de uma professora especializada em Financiamento da Educação, vinculada a um grupo de pesquisa sobre o Fundef, na Universidade Federal do Piauí (UFPI); além de formarem por conta própria “grupos de estudo com vista a analisar as prestações de contas” (DOC06FB, p. 93).

O DOC02FB²⁷ trata de uma dissertação que analisa o controle dos CACS dos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro. O estudo afirma que os conselheiros, sujeitos de sua pesquisa, relataram um início de trabalho positivo para os CACSC, pois “no ano de 2005, houve um estímulo para a participação em atividades de formação” (p. 75). Inclusive, a participação dos conselheiros no Colóquio Nacional sobre Financiamento da Educação, na UFPR, foi essencial para auxiliar suas atividades Conselho.

Contudo, estas experiências partiram sempre de outros espaços e nunca da gestão municipal. O DOC02FB explica que “a representante da SME afirmou que, de fato, não existia uma proposta neste sentido que partisse da presidência do Conselho” (p.81). Foi pontuado ainda que “o sindicato organiza o seu próprio processo formativo, especialmente trocando as experiências com outros conselhos (p. 82). Além disso, a representante dos pais de alunos informou que “não participou de nenhum curso de capacitação para conselheiros e observa que existe, de fato, um desnível de informações e de capacidade de intervenção dos membros do Conselho (DOC02FB, p. 83).

O DOC07B evidencia a existência de uma extrema carência de apoio à qualificação dos conselheiros por parte do poder executivo local, “pois no curso do mandato 2009/2011 não houve incentivo à participação dos conselheiros em cursos, seminários e demais eventos de capacitação, tampouco realização de treinamentos pela gestão municipal” (p. 138).

Apesar das dificuldades expostas nos documentos anteriores, também foram identificados apontamentos para superar as limitações impostas aos CACS do Fundef. No DOC13B, por exemplo, há a defesa de que é necessário que haja um “mecanismo que fortaleça a capacitação equitativa de todos os conselheiros para a execução das demandas nos CACS” (p. 121). Um exemplo interessante citado no texto foi um curso ofertado pelo FNDE que versa sobre o acompanhamento do CACS Fundef e Alimentação Escolar, sendo destacado que “[...]”

²⁷ SILVEIRA, Derli. Fiscalização e Controle do Fundef: Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro. Orientador: Prof. José Carmello Braz de Carvalho. 2006. 99 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - PUC- Rio, Rio de Janeiro, 2006.

esse curso tem como premissa esclarecer quais são as responsabilidades dos diversos atores sociais que atuam no acompanhamento e controle social das ações do Fundef [...]” (DOC13B, p.116).

Importante também o relato descrito no DOC03FB, quando aponta que diversos CACS de municípios brasileiros pautam necessidade de formação dos conselheiros, uma vez que o acesso a esse conhecimento pode ampliar sua capacidade de controle social dos recursos públicos no âmbito do CACS. Inclusive revela que “[...] com a posse dos novos Conselheiros, houve sugestão para a elaboração de um curso para a formação dos Conselheiros[...]” (DOC03FB, p. 93).

Essas formações envolvem atividades de aprimoramento técnico e teórico, com foco na legislação, no uso correto dos recursos financeiros e na análise de receitas e despesas. Além disso, inclui a realização ou a participação de cursos e seminários, desde que seja direcionado por pessoas que dominem o campo de estudo, a fim de evitar situações como a que o DOC03FB destaca abaixo:

Houve um caso no Município de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, que mesmo com a presença, em todas as reuniões, do Técnico da Secretaria de Planejamento e Finanças, e este não auxiliava os trabalhos dos membros do Conselho, pelo contrário “a explicação técnica tornava-se tão confusa que [...] ninguém compreendia [nada]” (DOC03FB, p. 59).

A citação apresentado no DOC03FB revela que em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, o técnico da Secretaria de Planejamento e Finanças participava de todas as reuniões, mas não contribuía efetivamente com o conselho, pois as explicações técnicas dadas por ele nas formações eram complexas e dificultavam a compreensão dos membros. A falta de clareza e objetividade na transmissão de informações técnicas compromete de forma significativa a compreensão dos demais membros do conselho e prejudica o desempenho de suas funções, principalmente quando os conselheiros não têm experiência com a leitura de documentos financeiros.

Para superar essa limitação, o DOC03FB destaca que “[...] os Conselheiros também agendaram reuniões extraordinárias com representantes do TCM, do Tribunal de Contas do Estado (TCE), das Secretarias da Administração e das Finanças[...]” (p. 93). O propósito destas reuniões era obter orientações técnicas mais detalhadas sobre o procedimento correto de fazer a fiscalização. Revela também que os conselheiros “[...] sugeriram que a SME fizesse as prestações de contas na forma de relatórios, de modo a facilitar os seus trabalhos. Decidiram, ainda, realizar um seminário para discutir os recursos do Fundef [...]” (DOC03FB, p. 93).

O DOC01F salienta que “[...] somente o conselheiro presidente participou dos cursos do PRASEM I e II5[...]” (p.123), que é o Programa de Apoio aos Conselhos do Fundeb no Estado do Maranhão. O PRASEM foi criado com o objetivo de fortalecer o funcionamento dos conselhos vinculados ao Fundeb, promovendo formações, capacitações e suporte técnico-administrativo aos conselheiros. Além disso, há registros de que os conselheiros utilizaram folhetos informativos como uma ferramenta educativa para auxiliar suas funções de fiscalização e monitoramento, especialmente considerando a realidade de formação limitada ou falta de treinamentos específicos.

Assim, a formação dos conselheiros do CACS-Fundef/Fundeb é um dos maiores desafios para garantir a eficácia no acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação básica. A ausência de capacitação técnica e suporte estrutural adequado prejudicou a compreensão de documentos financeiros e a atuação dos conselheiros, limitando sua capacidade de fiscalização. Apesar dessas dificuldades, iniciativas pontuais, como a busca por apoio de especialistas e parcerias com instituições acadêmicas, demonstram que há possibilidades de superar esses entraves. Isto reforça a necessidade de políticas públicas consistentes que promovam a capacitação continuada, garantindo maior autonomia e eficiência no desempenho das funções dos conselhos.

No âmbito do Fundeb, o DOC14B destaca que nem o regimento interno do CME/THE de 2012 nem a Lei de Integração do CACS Fundeb (Lei 3.615/2007) trataram sobre o tema da formação dos conselheiros. Contudo, a análise documental e os relatos, colhidos ao longo do estudo, indicam a existência de ações formativas e capacitações realizadas tanto no âmbito da câmara quanto em outras esferas, como é apontado na citação abaixo:

A partir desse ano, foram realizados encontros de formação aos conselheiros do Fundeb, assim como em quase todos os anos, em parceria com Ministério Público, TCE-PI, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Controladoria Geral do Estado do Piauí (CGE-PI) e a Secretaria de Finanças/PMT. Os encontros ocorriam conforme registrados em atas, geralmente no segundo semestre de cada ano, e contava com a participação, além dos conselheiros do Fundeb, municipais e estaduais, de estudantes e pesquisadores do Piauí (DOC14B, p. 101).

Isto revela a adoção de ações sistemáticas de formação voltadas para os conselheiros do Fundeb com regularidade quase anual. Os encontros formativos foram organizados em colaboração com diversas instituições, como o Ministério Público, TCE-PI, TCU, CGU, CGE-PI e a Secretaria de Finanças/PMT. No segundo semestre, as formações envolveram não somente os conselheiros municipais e estaduais, mas também estudantes e pesquisadores locais, interessados no tema do controle social. O esforço em promover capacitação continuada é

claramente demonstrando ao e ampliar a participação social e acadêmica nas discussões sobre o Fundeb.

O DOC14B também identificou 81 (oitenta e uma) participações em eventos de formação no decorrer de 14 anos, dentre os quais, 25 (vinte e cinco) foram organizadas pelo colegiado e 56 formações foram participações em eventos realizados por outras instituições. Além disso, “os anos em que o colegiado mais se dedicou à formação foram os de 2008 a 2011. No final de sua vigência, [...], não ocorreram formações internas, [...] em decorrência das ações tomadas mediante o período pandêmico da Covid-19” (DOC14B, p. 102).

A iniciativa do MEC, iniciada em 2010, segundo o DOC08B, recebeu o nome de Programa Formação pela Escola, o qual disponibilizou o módulo “Controle Social para Conselheiros”. O módulo abordava a importância do acompanhamento e controle social em políticas públicas educacionais, com destaque para questões relacionadas ao exercício da cidadania e a atuação dos conselheiros. Contudo, o referido documento destaca que “os municípios visitados fizeram a adesão ao Programa Formação pela Escola, mas nenhum dos conselheiros atualmente em exercício participou deste módulo de formação especificamente” (DOC08B, p. 126).

A explicação contida no DOC08B para essa baixa adesão dos conselheiros em momentos de formação traz para o debate um outro elemento, que é o fator tempo. Revela que a sobrecarga de responsabilidades profissionais e pessoais que os conselheiros carregam consigo tem dificultado a dedicação às atividades do Conselho, o que tem levado inclusive alguns conselheiros a se afastarem frente às exigências excessivas, como é colocado na citação abaixo:

Os conselheiros ouvidos também reclamam que lhes falta tempo para dedicar a um processo de formação continuada. Cheios de atribuições na vida civil, alguns atuando em mais de um emprego para garantir o sustento pessoal e de suas famílias, onde encontrar tempo para as formações? Para muitos, já é difícil não faltar às reuniões ordinárias do Conselho. E se muito exigidos pelos gestores, muitos optam por afastar-se da condição de conselheiro (DOC08B, p. 126).

Em Campina Grande, município da Paraíba, locus de estudo expresso no DOC08B, há o relato de que “(...) uma Professora, ao deixar a presidência do órgão, realizou um momento com os novos membros para esclarecimentos acerca da sua dinâmica de funcionamento (...) aos que chegavam” (DOC08B, p. 126). Interessante notar que o único momento formativo se deu por alguém que estava deixando o conselho, e que a formação se deu unicamente para auxiliar os novos conselheiros na compreensão das dinâmicas do conselho.

O DOC08B lembra que a responsabilidade pela formação dos conselheiros é atribuída à União por meio do Ministério da Educação, conforme estabelece o inciso II do Art. 30 da Lei do Fundeb (Brasil, 2007). Contudo, a oferta de cursos em plataformas, sem políticas de incentivo ou exigências que garantam sua utilização por estados e municípios, tem resultado em mandatos com conselheiros sem a preparação necessária para desempenhar suas funções de forma adequada, como é destacado em seu estudo: “Organizar o curso e dispor dele numa plataforma, sem uma política de fomento (...) tem permitido que se passem mandatos inteiros do CACS sem membros efetivamente preparados para o exercício de sua missão” (DOC08B, p.173).

A grande maioria dos conselheiros “desconheciam a Lei do Fundeb e, apenas um demonstrava segurança quando tratava da Lei. Constatamos ainda que a falta de conhecimentos básicos era geral”, de acordo com o DOC04B (p.79). Além disso, foi constatado neste documento que a falta de formação dos conselheiros, aliada à falta de informações para a análise das prestações de contas, foram consideradas os principais fatores que limitam a atuação dos CACS (DOC04B). Vale ressaltar que, para superar essa limitação, “o executivo local ofereça formação sistematizada aos conselheiros no início de seus mandatos, já que os órgãos de controle externo estão à disposição para oferecer os devidos esclarecimentos” (DOC04B, p. 127).

O estudo publicizado no DOC05B (p. 123) também revelou uma necessidade significativa de capacitação dos conselheiros do CACS Fundeb, destacando que de um total de “78 conselhos, (...) apenas 25 % (...) tiveram todos os seus membros capacitados, que 4,16% algum dos membros recebeu capacitação e mais da metade dos conselhos (54,16%) apresenta a situação de que nenhum dos membros foram capacitados.

Além disso, expõe fragilidades que estão relacionadas com a questão etária e a experiência dos conselheiros. Defende a ideia de que a presença de alunos adolescentes no conselho é um ponto positivo em relação à democratização e inclusão, mas, ao mesmo tempo, levanta questões a respeito da maturidade e do preparo técnico desses jovens para acompanhar e deliberar sobre questões de natureza complexa. Sobre esse ponto, o DOC05B afirma que:

Um grupo de representantes de professores, diretores e alunos, estes últimos na sua maioria adolescentes, necessita de um conhecimento e de uma vivência contábil e administrativa mínima para enfrentar essa específica tarefa de acompanhar a gestão, que envolve a condução de obras, compras e a administração de pessoal e a deliberação sobre a regularidade ou irregularidade das contas apresentadas. A análise técnica de documentos de gestão, nesse modelo adotado, é o cerne da atuação do conselho (DOC05B, p. 95).

Aliado a essa limitação também existe o fato de que os conselheiros exercem suas funções durante um período relativamente curto e, em seguida, são substituídos por outros representantes. Não basta que o direito à formação dos conselheiros seja promovido pelo MEC, mesmo que a legislação assegure a garantia desse direito. Por esse motivo, o estudo contido no DOC05B (p.106) revela que propor propostas de capacitação do CACS Fundeb é “uma tarefa complexa, por se tratar de mais de 50.000 conselheiros municipais, em todo território nacional, com uma alta taxa de rotatividade”.

Essa rotatividade exige iniciativas voltadas à formação de indivíduos que participam desses conselhos, especialmente aqueles ligados a movimentos sociais e sem familiaridade com aspectos de gestão orçamentária e financeira, como professores, diretores, alunos e pais. O DOC05B (p. 123) sugere que “um projeto de capacitação deve prever esse volume e essa rotatividade, além de atentar para a capilaridade desses conselhos, presentes em todos os municípios”.

Da mesma maneira, podem-se identificar no DOC12B²⁸ limitações significativas em estados da região nordeste do Brasil. O estudo revelou que a ausência de capacitação para os integrantes do Conselho de Acompanhamento mostrou-se um desafio que deve ser superado pelo poder executivo em localidades, como Bragança, no Estado do Ceará, em seis municípios da Região Metropolitana da Paraíba e em Valença, na Bahia.

No Estado do Ceará, apesar de reconhecerem a necessidade de os conselheiros compreenderem os sistemas e documentos relacionados ao CACS Fundeb, apenas em duas reuniões específicas foi destacada a necessidade de buscar capacitação (DOC12B). Na reunião de 2014, em que foi registrada a proposta de solicitar apoio técnico ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM); e, em 2016, quando o presidente enfatizou a necessidade de todos os integrantes se aprofundarem no estudo do portal do FNDE, no sistema CACS/Fundeb e na legislação que regula o Fundo.

Sabedores da importância de todos os membros do Conselho entenderem os sistemas e documentos pertinentes ao papel não só do CACS, quanto do FUNDEB, identificamos apenas nas reuniões realizadas nos dias 11 de fevereiro de 2014 e 30 de maio de 2016 que houve a indicação da relevância em buscar uma capacitação para os assuntos indicados. Na reunião de fevereiro de 2014, fez-se o registro da necessidade de solicitar uma capacitação junto ao Tribunal de Contas do Municípios (TCM) para os membros do Conselho e na reunião de maio de 2016 o presidente do

²⁸ CORRÊA, Frederico dos Remédios. A atuação do CACS/FUNDEB no Município de Bragança/PA: limites, avanços e desafios na fiscalização dos recursos da Educação Básica no período de 2014 a 2017 / Frederico dos Remédios CORRÊA. — 2022. Orientador(a): Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire CARVALHO. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Belém, 2022.

Conselho ressaltou que todos os membros deveriam se apropriar “do estudo do portal do FNDE, sistema CACS/FUNDEB e do funcionamento e legislação que regulamente o Fundo” (DOC12, p. 98).

Formações e cursos de capacitação poderiam ter sido mais bem aproveitados ao longo das gestões do CACS, uma vez que o trabalho de controle social dialoga com as atribuições dos Tribunais de Contas, Ministério Público e até de Instituições de Ensino Superior; logo, a possibilidade de firmar parcerias com estas instituições públicas seria oportunidade única que poderia elevar ainda mais à capacidade de controle social.

Foi identificado no DOC10B que em “54,16% dos conselhos nenhum conselheiro foi capacitado, e somente em 25% todos os conselheiros foram capacitados” (DOC10B, p. 98). Além disso, em relação ao próprio conhecimento sobre as atribuições do CACS Fundeb, “63,9% dos conselheiros informaram que era médio, tendo 17,3% respondido ser alto; 15,0% afirmaram ser baixo e 2,4% esclareceram que não conheciam as funções do conselho” (DOC10B, p. 137). A falta de conhecimento técnico sobre as suas funções como conselheiros acabou implicando em suas tarefas, conforme segue abaixo:

As atas das reuniões indicaram as principais discussões travadas, tendo evidenciado que os conselheiros apresentaram dificuldades na compreensão da legislação em vigor, da dinâmica de funcionamento do FUNDEB e, principalmente, dos demonstrativos financeiros existentes, em especial no que se refere às operações contábeis, aos balancetes de receita e despesa, à folha de pagamento e aos documentos de empenho (DOC10B, p. 89).

A dificuldade encontrada pelos conselheiros em compreender a legislação e o funcionamento do Fundeb tem suas raízes na falta de formação e suporte técnico adequado. Fica cada vez mais evidente que a capacidade de fiscalização e controle dos recursos públicos enfraquece sempre que há falhas estruturais no sistema de capacitação dos conselheiros.

O DOC09B reforça a necessidade de oferecer formação adicional aos integrantes da Câmara do Fundeb, de modo a aprimorar sua atuação e alinhamento com as exigências legais, uma vez que grande parte dos participantes da pesquisa possui entendimento limitado sobre as bases legais do Fundeb e que desempenham suas funções sem compreender plenamente as leis e diretrizes que orientam suas ações.

O conjunto dos resultados mostra que os membros da Câmara do FUNDEB parecem precisar de cursos para revitalizar suas funções no sentido de qualificar a atuação do aludido Colegiado. Ainda que os resultados apresentados atestem a necessidade de capacitação dos Conselheiros do FUNDEB em Alta Floresta, não encontramos documentado nas Atas lidas quaisquer solicitações por cursos de formação aos órgãos competentes, tampouco registro de programas do Poder Executivo Local suplementando com treinamentos os Conselheiros. As representações da Câmara do

FUNDEB parecem se conformarem pela situação anteriormente apontada (DOC09B, p. 104).

Percebe-se que no estudo realizado em Alta Floresta, o DOC09B destaca a ausência de ações específicas voltadas para a capacitação dos Conselheiros do Fundeb, o que evidencia uma lacuna tanto na iniciativa dos conselheiros quanto no apoio governamental. Essa lacuna é constatada na falta de registros em atas de solicitações de cursos aos órgãos competentes, nem evidências de programas do Poder Executivo local destinados a oferecer treinamentos aos conselheiros. “Do total de 14 Conselheiros, 9 (nove) mencionaram que não participaram do planejamento orçamentário do município de Alta Floresta” (DOC09B, p.100).

Esta exposição destacou a importância das formações realizadas para conselheiros do CACS-Fundeb, trazendo exemplos de iniciativas colaborativas com órgãos, como o Ministério Público e Tribunais de Contas, bem como programas específicos, como o "Formação pela Escola". No entanto, a falta de adesão a esses programas, a rotatividade dos conselheiros e a ausência de uma política nacional estruturada para capacitação comprometem o impacto dessas iniciativas. Conclui-se que, para fortalecer a atuação dos conselhos, é imprescindível implementar ações formativas sistemáticas, adaptadas às demandas regionais e realizadas de forma contínua, garantindo que todos os conselheiros estejam aptos a cumprir seu papel no controle social e na transparência da gestão pública.

3.4 Organização do CACS-Fundef/Fundeb

O conhecimento da realidade da organização do CACS-Fundef/Fundeb é crucial para compreender como o conselho desempenha suas funções de controle social e fiscalização dos recursos públicos destinados à educação. Isso permite avaliar se sua estrutura, composição e dinâmica interna favorecem a autonomia, a eficiência e a transparência na tomada de decisões. Além disso, essa análise ajuda a identificar possíveis fragilidades, como a falta de formação dos conselheiros, dependência administrativa ou ausência de recursos, fornecendo subsídios para propor medidas que fortaleçam o papel do conselho e garantam uma gestão educacional mais eficaz e participativa.

O DOC08B enfatiza o papel do Conselho do Fundeb como um colegiado voltado ao acompanhamento e controle social dos recursos distribuídos, garantindo transparência e eficácia na gestão educacional. Afirma que o Conselho do Fundeb tem uma função que “é proceder ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição, a transferência e a

aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera municipal, estadual, distrital ou federal” (DOC08B, p. 177-178).

A transição do Fundef para o Fundeb, conforme apresentado pelo DOC04B, configura uma tentativa de corrigir lacunas estruturais e políticas, promovendo maior debate sobre o financiamento educacional por meio da criação de câmaras vinculadas aos Conselhos Municipais de Educação, com mecanismos para evitar práticas clientelistas. Assim, afirma que:

Com o término do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) entra em vigor com a proposta de sanar lacunas do antigo programa. Uma delas era a falta de estrutura física e política (DOC04B, p. 125).

Para superar limitações, como a ausência de estrutura física e política, o DOC04B (p. 125) revela que “[...]o Fundeb inova no modo como pode se instituir o Conselho, possibilitando que este atue em formato de Câmara [...]”. Isso implica na criação de uma estrutura para acomodar os conselheiros, além de uma participação ampliada no debate sobre o financiamento da Educação. Destaca também que essa novidade “devido às práticas clientelistas que ocorreram durante o Fundef [...], o Fundeb, no Art. 24, § 5º, estabelece parâmetros para que essa representação não seja cooptada pelo governo”.

O DOC06FB aponta a transformação dos Conselhos do Fundef em Câmaras do Fundeb, ressaltando os ganhos em conhecimento sobre a política educacional local, mas também a perda de autonomia devido à subordinação ao Regimento Interno dos Conselhos Municipais de Educação. Sobre a criação de câmaras pelo Fundeb, destaca-se que “foi favorecida pela Lei 11.494/2007, que cria o Fundeb e em seu artigo 37 dá a abertura para os Conselhos se transformarem em câmara” (DOC06FB, p. 82).

Por outro lado, o DOC06FB (p. 83) revela que existe uma perda significativa de autonomia ao se tornar câmara, visto que “[...] as ações dos conselheiros foram limitadas, pois os mesmos ficaram vinculados ao CME, passando suas ações a serem normatizadas pelo Regimento Interno do CME, perdendo, desta forma, sua autonomia[...]”.

Quanto aos impactos da integração das câmaras do Fundeb aos Conselhos Municipais de Educação, o DOC14B analisa aspectos, como potencialidades, limitações e o desafio de democratizar o controle social em meio às sobrecargas e restrições impostas pela vinculação institucional. Sobre a integração ao CME em Teresina, revela-se que:

A Lei nº 11.494/07, como novidade, permitiu a transformação do Conselho do Fundeb em Câmara do CME. Coerente com a legislação, a Câmara do Fundeb foi concebida para desempenhar o mesmo papel dos CACS, tanto na fiscalização quanto no acompanhamento e controle social dos recursos desse Fundo (DOC14B, p. 59).

A Câmara do Fundeb foi criada com as mesmas atribuições dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Isso significa que ambos os órgãos têm a responsabilidade de fiscalizar, acompanhar e exercer o controle social sobre a aplicação dos recursos do Fundeb. Em outras palavras, a Câmara do Fundeb desempenha um papel equivalente ao dos CACS no monitoramento do uso desses recursos, assegurando a transparência, a legalidade e a eficiência na gestão do fundo destinado à educação básica.

O DOC14B diz que a transformação do Conselho do Fundeb em Câmara do CME, não tem o propósito de auxiliar o CME, pois “o formato de Câmara do Fundeb pode contribuir para o alcance de novas práticas de controle social sobre os recursos do Fundeb” (DOC14B, p. 75 e 76).

O DOC09B explora a estrutura e funcionamento da Câmara do Fundeb em Alta Floresta, evidenciando sua integração ao Conselho Municipal de Educação e reforçando a nomenclatura CACS como representação das atribuições de acompanhamento e controle social. Sobre a integração da Câmara ao CME, em Alta Floresta, é afirmado que

A Câmara do FUNDEB de Alta Floresta foi institucionalizada na ocasião em que se teve institucionalizado legalmente o CME/AF, colegiado pertencente ao sistema municipal de ensino, que exerce as funções consultiva, deliberativa, normativa e de acompanhamento e controle social (DOC09, p. 85).

A Câmara do Fundeb de Alta Floresta foi criada como parte do processo de institucionalização do Conselho Municipal de Educação (CME/AF), integrado ao sistema municipal de ensino. Isso destaca a relação entre os dois colegiados e o papel do CME/AF como um órgão multifuncional. A institucionalização conjunta sugere um esforço para fortalecer a governança educacional no município, vinculando a fiscalização do Fundeb à estrutura já existente do sistema de ensino local.

DOC09B também defende a escolha pela nomenclatura CACS, ao abordar o formato de Câmara do Fundeb. Para DOC09B (p. 85), “ambos possuem as mesmas atribuições, composição e competências para o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb”. Isso indica uma sobreposição de funções entre os dois órgãos, o que pode tanto reforçar a fiscalização e gestão dos recursos quanto gerar desafios relacionados à coordenação e definição de responsabilidades específicas dentro desse processo.

A decisão de nomenclatura reflete uma perspectiva teórica que busca reforçar a similaridade entre os dois formatos, destacando que ambos desempenham funções fundamentais de fiscalização e supervisão, independentemente da denominação adotada. Em outras palavras, a escolha pelo termo CACS visa padronizar e simplificar a referência a essas instâncias de controle social, sem desconsiderar as especificidades contextuais ou formais de cada um (DOC09B).

A organização do CACS-Fundef/Fundeb revela uma trajetória marcada por transformações estruturais e políticas destinadas a aprimorar o controle social e a fiscalização dos recursos destinados à educação básica. A transição do FUNDEF para o Fundeb trouxe inovações importantes, como a possibilidade de criação de Câmaras vinculadas aos Conselhos Municipais de Educação, ampliando a participação social e introduzindo mecanismos para combater práticas clientelistas.

Contudo, as análises destacam que essas mudanças também implicaram desafios, como a perda de autonomia dos conselhos e a sobrecarga de funções devido à integração institucional. A nomenclatura CACS reflete uma tentativa de padronização das atribuições e competências, fortalecendo a fiscalização e a transparência na gestão dos recursos, mas também evidencia a necessidade de maior clareza na delimitação de responsabilidades. Assim, a organização do CACS-Fundef/Fundeb aponta avanços significativos no controle social, embora ainda enfrente limites que demandam atenção para garantir sua eficácia e autonomia no cumprimento de suas funções.

CAPÍTULO 4

LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTROLE SOCIAL NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA VIA CACS FUNDEF E FUNDEB

(...) acrescentar que desta vez o crescimento será controlado” é fugir completamente a questão. Pois o que está em causa não é se produzimos ou não sob alguma forma de controle, mas sob que tipo de controle dado que as condições atuais foram produzidas sob o “férreo controle” do capital que nossos políticos pretendem perpetuar como força reguladora fundamental de nossas vidas (Mészáros, 1987 p. 28).

No Brasil, os estudos sobre financiamento da educação ainda necessitam de aprofundamento, considerando a complexidade e a relevância do tema, especialmente no que concerne aos mecanismos de controle social. Para Sposati e Lobo (1992, p. 366), o controle social é “um dos campos que construiu visibilidade aos movimentos sociais, quer pela denúncia das “ausências e omissões” dos serviços instalados, quer pela luta em construir um espaço regular para o exercício do controle nas burocracias de gestão”. Essa concepção reforça que o controle social não se limita à crítica pontual, mas busca consolidar espaços permanentes de participação popular nos processos decisórios estatais.

Os CACS como instrumentos de controle social têm buscado, ao longo dos anos, acompanhar e fiscalizar a gestão dos recursos destinados à educação básica pública. Desta maneira, este capítulo analisa os limites e as possibilidades do controle social exercido por esses Conselhos, abordando as barreiras estruturais e técnicas, as influências políticas e econômicas, e o engajamento da sociedade civil. Serão também discutidas as práticas de resistências exitosas dos mecanismos que podem fortalecer a transparência e a participação democrática no financiamento da educação básica.

4.1 Limites do Controle Social no Financiamento da Educação

Em que pese o CACS-Fundeb ter por finalidade assegurar a participação da sociedade civil no acompanhamento, fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados à educação básica, sua atuação é marcada por limites legais e funcionais que definem o que efetivamente pode ser controlado e o que escapa à sua competência. Compreender essas fronteiras é essencial para fortalecer o exercício do controle social e evitar a sobreposição de funções entre os diferentes órgãos de fiscalização.

De acordo com a Lei nº 14.113/2020 o CACS pode e deve controlar: a aplicação dos recursos do Fundeb, verificando se pelo menos 70% estão sendo destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, e se os 30% restantes estão sendo aplicados corretamente em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, como infraestrutura, transporte e material pedagógico.

A execução das três modalidades de complementação da União (VAAF, VAAT e VAAR), acompanhando:

- no VAAF, se os valores recebidos foram aplicados conforme a finalidade do fundo;
- no VAAT, se as informações declaradas pelos entes federados refletem a real capacidade fiscal e se há transparência nos dados utilizados para o cálculo do valor aluno total;
- no VAAR, se o município cumpre as condicionalidades de desempenho e gestão, como a existência de plano de carreira, gestão democrática e redução das desigualdades educacionais.
- O funcionamento do próprio Conselho, garantindo que haja reuniões regulares, representatividade dos segmentos, atas registradas e condições materiais para o pleno exercício das atividades de acompanhamento e fiscalização.

Por outro lado, há aspectos que extrapolam a competência do CACS, configurando os limites de sua atuação. O Conselho não pode:

Executar ou autorizar despesas, uma vez que não possui função administrativa ou orçamentária.

Substituir órgãos de controle interno e externo, como os Tribunais de Contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o próprio FNDE, que detêm prerrogativas técnicas e jurídicas específicas.

Aplicar sanções, penalidades ou suspender repasses, cabendo-lhe apenas emitir pareceres e recomendações e, em caso de irregularidades, encaminhar denúncias aos órgãos competentes.

Avaliar tecnicamente indicadores de desempenho associados ao VAAR, como índices de aprendizagem ou de fluxo escolar, uma vez que essa verificação é realizada pelo MEC e pelo Inep. O papel do Conselho é acompanhar o cumprimento das condicionalidades e cobrar transparência nos resultados.

Interferir na autonomia pedagógica das redes e escolas, visto que as decisões sobre currículo, metodologias e práticas pedagógicas são atribuições das instâncias gestoras da educação.

Em síntese, o CACS-Fundeb exerce um papel fundamental de controle social e político, que se diferencia do controle técnico e contábil realizado pelos órgãos estatais. Contudo, sua atuação é condicionada por limites institucionais e estruturais, que restringem o alcance do controle social a ações de acompanhamento, fiscalização e recomendação, sem poder de execução ou sanção.

Apesar dos Conselhos existirem juridicamente como instrumentos de controle social, é importante problematizar em que medida essa institucionalização não opera também como uma forma de mecanismo de controle dos conflitos sociais. O Estado, enquanto espaço de disputa, mas também como aparelho de hegemonia, não cria esses mesmos mecanismos participativos já sob certo controle, de modo a canalizar e neutralizar possíveis tensões vindas da sociedade civil? (Gramsci, 1984). Afinal, não seria contraditório que um Estado que atua sob a lógica da reprodução das relações capitalistas criasse, de forma desinteressada, arenas capazes de questionar ou reverter os interesses dominantes?

Com base em Gramsci (1984), é possível perceber que o exercício da hegemonia exige, inevitavelmente, a realização de acordos e concessões a outros segmentos sociais. No entanto, essas concessões não chegam a afetar os elementos centrais do domínio da classe hegemônica. Dessa forma, a criação e o fortalecimento de mecanismos participativos podem ser interpretados como parte de uma estratégia para preservar a hegemonia: ao oferecer canais institucionais para o encaminhamento das demandas sociais, o Estado procura impedir que essas reivindicações evoluam para movimentos de contestação mais profundos ou que ameacem a ordem estabelecida.

O reconhecimento jurídico dos Conselhos talvez não garanta, por si só, sua autonomia e potência política, especialmente se forem organizados dentro de um arranjo político que privilegia a despolitização e a centralização das decisões. Além disso, a estrutura legal da composição dos Conselhos tende a impossibilitar a representação legítima da diversidade da comunidade escolar, pois dificulta a possibilidade de ampliação de segmentos importantes e fundamentais, a exemplo de: docentes, entidades ligadas à educação, representantes de Pessoas com Deficiências (PCD), famílias da classe trabalhadora e demais instituições que defendem educação pública. Essas restrições não parecem ser um erro do sistema, mas sim um reflexo direto da lógica capitalista, que dificulta a organização coletiva dos explorados e restringe sua capacidade de autogestão.

Observaram-se conflitos entre a previsão legal do Fundef e sua aplicação pelos entes federativos. A análise dos documentos revelou diversos problemas nesse processo, conforme demonstram os apontamentos apresentados no capítulo 3 extraídos das dissertações e teses.

No que tange à composição dos CACS, levantam-se reflexões sobre a correlação de forças nos Conselhos e sua capacidade de garantir uma participação efetiva da sociedade civil nos processos decisórios. Segundo Gramsci (2000), a sociedade civil é uma síntese do Estado e da sociedade política, onde a construção hegemônica é essencial para desafiar a relação entre dominantes e dominados.

Esse fato se alinha à ideia de que o controle social sobre políticas públicas deveria viabilizar a “[...] participação da sociedade civil organizada na formulação e revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo[...]” (Raichelis, 1998, p. 12). No entanto, se a composição do Conselho favorecer desproporcionalmente o Poder Executivo, essa hegemonia pode ser reforçada em detrimento da participação democrática.

Nesse termo, a insuficiência dos segmentos de representação nos CACS reflete uma limitação estrutural que pode ser interpretada como um mecanismo de manutenção da hegemonia da classe dominante sobre a classe trabalhadora. Ao limitar a presença de sujeitos coletivos com potencial de enfrentamento - como sindicatos, movimentos sociais do campo e da cidade, ou organizações indígenas e quilombolas -, o Estado atua na produção de um consenso controlado que esvazia a capacidade desses espaços de funcionarem como arenas de disputa.

Conforme essa perspectiva, os CACS tendem a se integrar à lógica da sociedade civil sob hegemonia burguesa, atuando mais como mecanismos de legitimação das políticas do que como instrumentos de controle. Trata-se, portanto, de um arranjo que reforça a direção moral e intelectual do Estado sobre as classes subalternas, ao integrá-las ao sistema de forma subordinada.

Assim, ao concentrar a representação proporcional no Poder Executivo, o Conselho se distancia de seu potencial transformador, tornando-se um espaço de legitimação das decisões previamente estabelecidas pela gestão pública, em vez de um instrumento efetivo de participação popular e controle social. Essa assimetria na composição não apenas enfraquece a influência dos trabalhadores da educação, pais e alunos no processo deliberativo, mas também perpetua a alienação política, restringindo a capacidade da sociedade civil de desafiar a lógica estatal de manutenção da ordem vigente e de construção de uma nova relação entre os interesses da coletividade e do poder político.

A concessão do direito à voz sem o correspondente direito ao voto, conforme apontado no DOC06FB, pode ser compreendida como uma estratégia de dominação que busca preservar a aparência de participação democrática, sem, no entanto, alterar as estruturas reais de poder. Poulantzas (1978) argumenta que o Estado incorpora certas demandas das classes subalternas,

mas as dilui dentro de uma estrutura que continua a reproduzir a dominação. Essa abertura controlada é parte da estratégia para manter a legitimidade do Estado burguês. Nessa direção, permitir que setores subalternos expressem opiniões, sem conceder-lhes poder deliberativo, não representa uma ampliação da democracia, mas uma forma de controle consentido.

Ao permitir a voz, mas negar o voto, o sistema mantém a classe trabalhadora em uma posição subalterna, impedindo-a de intervir concretamente na definição das políticas públicas. Cabe ressaltar que a questão central não está apenas na possibilidade formal de votar, mas na estrutura desigual de poder que orienta o próprio espaço de deliberação. De acordo com Gramsci (1984), a hegemonia opera por meio da produção de consenso, o que significa que, mesmo espaços aparentemente abertos à participação, podem ser organizados de modo a restringir as divergências ou ideias contrárias aos interesses hegemônicos.

Nessa direção, Poulantzas (1978) argumenta que o Estado burguês incorpora certas demandas apenas para diluí-las dentro de uma estrutura institucional que mantém o controle do capital sobre as decisões centrais, ainda que permita a circulação de representações diversas. Assim, o voto nos CACS pode ser politicamente neutralizado por outros mecanismos: agendas previamente definidas, linguagem técnica inacessível, ausência de formação política, ou mesmo o domínio de representantes mais alinhados ao poder executivo.

Percebe-se com isso que os Conselhos dos fundos contábeis, tanto do Fundef quanto do Fundeb, refletem a hegemonia do Poder Executivo na condução das decisões, consolidando uma estrutura de dominação que impede a participação efetiva da classe trabalhadora na gestão dos recursos públicos destinados à educação. Isso ocorre em um Estado que não é neutro, mas vinculado à manutenção das relações de produção capitalistas. Embora existam mecanismos formais de participação, como Conselhos e audiências públicas, eles operam dentro de estruturas institucionais que favorecem os interesses da classe dominante, mantendo decisões estratégicas fora do alcance popular (Poulantzas, 1978).

A análise dos documentos revelou ainda a alienação dos conselheiros em relação às suas bases, fruto da fragmentação das organizações populares e da desmobilização induzida pelo aparato estatal. Observou-se, também, a fragilidade na articulação das entidades representadas, a carência de formação política e técnica dos conselheiros para o exercício do controle social e a sistemática negação de acesso à informação, expressa na ausência de relatórios mensais por parte do Poder Executivo, o que dificulta o acompanhamento crítico e coletivo da execução orçamentária e fortalece a reprodução das desigualdades no financiamento da educação pública.

Além disso, os trabalhos, em sua maioria, sugerem que a composição dos CACS Fundef/Fundeb aponta para a importância da diversidade de segmentos para tentar assegurar a

efetividade de um controle social mais democrático e representativo. Os trabalhos de DOC03F e DOC06FB inferem que a presença de segmentos variados, mesmo que minimamente, possibilita ao Conselho adquirir uma visão plural e mais ampliada em relação às necessidades e prioridades educacionais. DOC09B, da mesma forma, sustenta a importância da composição plural para assegurar a diversidade de vozes da sociedade civil.

Ao incluir representantes de professores, pais, estudantes e membros da sociedade civil, o CACS busca garantir que as decisões sobre a aplicação dos recursos do Fundeb sejam monitoradas por aqueles diretamente afetados. Isso permite uma maior transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, fortalecendo a democracia participativa e a cidadania ativa (DOC04B).

A diversidade de representantes no CACS, que inclui membros da sociedade civil, professores, pais de alunos e membros do poder público, busca garantir que diferentes vozes e interesses sejam representados no processo de fiscalização e acompanhamento dos recursos do Fundeb. Sabe-se que o controle social é exercido pela participação ativa dos conselheiros que são representantes da sociedade civil e do Estado, logo “[...] essa pluralidade, em teoria, fortalece o controle social ao possibilitar uma maior fiscalização e transparência na gestão dos recursos educacionais[...]” (DOC04B, p. 122).

No entanto, embora a presença de múltiplos atores nos Conselhos aponte para a possibilidade de disputas democráticas e para o exercício do controle social, a realidade nem sempre corresponde a esse ideal, pois a diversidade formal na composição dos CACS nem sempre se traduz em representatividade.

É nesse contexto que se evidenciam os limites e as contradições da participação institucionalizada, o que nos conduz à análise dos principais problemas e fragilidades relacionados à representatividade nos Conselhos.

4.2 Problemas e Fragilidades na Representatividade

Um dos principais desafios enfrentados pelos Conselhos diz respeito à fragilidade da representatividade popular, sobretudo no que se refere à presença de vozes dissonantes. Ainda que existam representantes da sociedade civil, sua participação costuma se dar de forma limitada e, muitas vezes, subordinada, o que compromete sua capacidade de exercer influência real nas decisões dos Conselhos. Nesse cenário, são poucas as representações que conseguem se afirmar como contraponto à lógica dominante.

Sposati e Lobo (1992) ressaltam que a participação não pode se restringir à ocupação de espaços formais, mas deve implicar em poder real de ação e transformação. Conforme afirmam as autoras, “a representatividade deve ter a capacidade de se contrapor, influir ou assumir efetivamente seu poder de alteridade [...], essa alteridade deve ter poder de fazer alteração, entendida desde barulho até mudança” (Sposati e Lobo, 1992, p. 374).

Um exemplo concreto da presença de vozes dissonantes no interior do Conselho pode ser observado na reunião do CACS Fundeb do município de Barra de Santana, ocorrida em dezembro de 2015. A sessão foi marcada por um momento de tensão entre diferentes representantes institucionais, revelando o embate entre demandas da categoria docente e os limites da gestão pública local. A intervenção da presidente do sindicato dos professores, registrada em ata e observada pelo pesquisador, ilustra com clareza como essas vozes emergem nos espaços colegiados e desafiam o discurso hegemônico da administração municipal, a saber:

Em seguida, foi facultada a palavra à presidente do órgão sindical que, após um breve relato de seu histórico de serviços prestados como professora do município e das propostas que a elevaram ao cargo, teceu críticas à gestão da educação:

Eu classifico como direitos adquiridos pelos professores o transporte para os que se deslocam para escolas de difícil acesso e a alimentação para aqueles com dupla jornada ou que se deslocam de outros municípios. Foi algo que, desde 1998, Barra de Santana sempre custeou e, de repente, virou algo impossível de manter. [...] Eu me coloco a disposição do conselho e me considero como uma colaboradora do colegiado, mesmo não participando de forma direta neste momento. Aqui já estive em outros momentos, participando de outras lutas da categoria dos professores e acho que este espaço é privilegiado para discutirmos questões muito importantes para a Educação de Barra. (Fala transcrita no Relatório da Observação do Pesquisador, consubstanciando em Ata Reunião do CACS do Município de Barra de Santana de 16/12/2015).

Ficou nítido, para todos os presentes, o estabelecimento de uma tensão entre a líder sindical e a gestora da educação, que ao final da fala da primeira, pediu a palavra para elencar alguns de seus feitos à frente da Secretaria desde que assumira o cargo, revidando as críticas do discurso anteriormente proferido, pautando-se principalmente na não obrigatoriedade de gastos e na crise de receitas vivenciada pela municipalidade. Os conselheiros presentes apresentaram dúvidas pontuais sobre alguns pagamentos específicos, requisitaram informações mais completas sobre dois empenhos relativos a gastos com materiais de uso coletivo e de expediente e reiteraram diante da gestora a necessidade de acesso às relações nominais de cada folha de pagamento para uma análise que consideram mais profunda dos gastos com pessoal e com encargos sociais, que na discussão ficou registrado que consomem quase que a integralidade dos recursos do FUNDEB.

A gestora comprometeu-se a encaminhar o detalhamento da folha junto com os balancetes do último quadrimestre e a tempo de análise anual das contas, que provavelmente ocorreria no mês de fevereiro de 2016. Mesmo com as ressalvas e os pedidos de informações complementares, a maioria do Conselho – cinco dos seis votantes – pugnou pela aprovação das contas do segundo quadrimestre de 2015 dos recursos do FUNDEB. O sexto conselheiro apto ao voto, representante dos professores, absteve-se de votar. O presidente só votaria em caso de empate. Em seguida, deu-se por encerrada a sessão (DOC08B, p. 140).

A leitura atenta do trecho transcrito revela que, embora minoritárias, existem vozes dissonantes no âmbito dos CACS/Fundeb, e sua presença não apenas marca tensões institucionais, como também evidencia os limites e possibilidades da participação social na gestão da educação pública. A fala da presidente do sindicato, ainda que colocada de maneira respeitosa e colaborativa, traz críticas contundentes à política de financiamento da educação no município de Barra de Santana, especialmente no que se refere à supressão de direitos historicamente reconhecidos, como transporte e alimentação para professores em situações de deslocamento.

Vale salientar que a intervenção da presidente do órgão sindical, durante a reunião do CACS de Barra de Santana, ao reivindicar o reconhecimento de direitos historicamente garantidos aos professores e ao se posicionar como colaboradora crítica do colegiado, expressa uma postura que se aproxima do que Sposati e Lobo (1992) identificam como presença substantiva da representação popular. Para as autoras, não se trata apenas de ocupar um lugar formal nos espaços institucionais, mas de assumir um papel ativo e confrontador, com capacidade de se contrapor aos detentores do poder institucional.

Tal presença, enraizada em uma trajetória de participação e luta, revela-se como alteridade política, isto é, a atuação de sujeitos com legitimidade social e força discursiva para tensionar as decisões estabelecidas e disputar os rumos da gestão pública. Essa manifestação crítica rompe momentaneamente com a homogeneidade institucional e tensiona o espaço do Conselho, mobilizando um discurso que busca relembrar conquistas anteriores e denunciar retrocessos. Contudo, o próprio desenrolar da reunião evidencia o que diversos estudos têm problematizado sobre os Conselhos: mesmo diante da presença de vozes dissonantes, a dinâmica institucional tende à manutenção da ordem. O revide da gestora, com a ênfase na “não obrigatoriedade de gastos” e na “crise de orçamento”, revela a racionalidade fiscal que condiciona as decisões, limitando o potencial contestatório do espaço.

A votação que se segue demonstra esse limite: apesar das dúvidas, das informações incompletas e das ressalvas registradas, a maioria dos conselheiros aprova as contas do quadrimestre. A única abstenção parte justamente do representante dos professores – sinal de resistência simbólica, mas politicamente insuficiente para alterar os rumos da decisão. Assim, embora os estudos muitas vezes indiquem uma predominância de consensos artificiais nos Conselhos, esse episódio mostra que as dissonâncias existem, mas enfrentam barreiras estruturais e políticas que dificultam sua efetivação como força deliberativa.

Portanto, as vozes dissonantes, como a da liderança sindical e do conselheiro que se abstém, representam a presença de um conflito latente, frequentemente silenciado pela lógica institucional que privilegia a estabilidade administrativa e a conformidade fiscal. Não se trata da inexistência do dissenso, mas sim da sua neutralização pelas engrenagens formais e simbólicas do Estado local (Gramsci, 1984).

Além disso, o alinhamento ao governo, pode ser interpretado como uma aliança entre diversas frações de classe que compartilham interesses comuns dentro de uma determinada conjuntura. Este alinhamento não é necessariamente imposto, mas construído por meio da persuasão, da negociação e da mobilização de valores culturais e políticos que garantem a adesão ao projeto dominante. Assim, as formas de cooptação e alinhamento revelam a complexidade das disputas ideológicas no seio da sociedade civil e a importância da luta como território privilegiado para a transformação social, visto que, para Gramsci (1984), a superação da hegemonia exige a construção de uma contra hegemonia que promova a conscientização crítica da classe dominada.

Também é importante salientar a presença de membros indicados diretamente pelo governo pode resultar em uma atuação mais alinhada aos interesses do Poder Executivo, em vez de uma fiscalização independente e imparcial. Além disso, a falta de capacitação técnica entre os membros da sociedade civil pode dificultar a atuação efetiva e crítica dos conselheiros, limitando o potencial do CACS para exercer o controle social (DOC05B, p. 123).

Quando à escolha dos Conselheiros, é influenciada por interesses do governo, o que pode comprometer a independência e a eficácia do Conselho. A manipulação das representações e a falta de um equilíbrio adequado entre os membros do governo e da sociedade civil podem resultar em uma fiscalização superficial, cujas decisões são tomadas sem a devida consideração das necessidades e preocupações da comunidade. Além disso, a dificuldade de acesso a informações e dados por parte dos Conselheiros pode limitar sua capacidade de realizar um acompanhamento efetivo das contas dos fundos.

A ausência de representação dos trabalhadores da educação, estudantes e famílias proletárias impede que suas demandas se materializem em ações concretas, consolidando um modelo de gestão que atende prioritariamente aos interesses da burocracia estatal e das elites. Assim, o Conselho deixa de ser um espaço de deliberação coletiva e passa a ser um mecanismo de legitimação da dominação política e econômica.

Nos trechos apresentados, observa-se que a estrutura do CACS-Fundeb e de outros Conselhos é subordinada ao Poder Executivo municipal ou estadual, o que impede sua autonomia. O controle dessas instâncias por representantes do governo reflete esse caráter de

classe do Estado, no qual os mecanismos institucionais são utilizados para reproduzir as relações de poder e assegurar os interesses da administração pública.

Gramsci (1984) aprofunda essa discussão a partir do conceito de hegemonia. Para garantir sua legitimidade, o Estado se utiliza de instituições como Conselhos e órgãos de participação social, moldando-os para que reforcem seus interesses. A afirmação de que o Conselho de Educação “dá o tom de todo o trabalho” e que a Câmara do Fundeb não possui autonomia pode ser interpretada como um exemplo dessa hegemonia estatal sobre espaços que deveriam promover a participação popular.

Poulantzas (1978) argumenta que o Estado capitalista não age apenas como um instrumento direto da burguesia, mas como um campo de lutas onde diferentes frações da classe dominante disputam influência. Nos trechos apresentados, observa-se que a composição dos Conselhos é controlada pela administração pública local e que os setores da sociedade civil enfrentam dificuldades para exercer uma fiscalização efetiva. Esse cenário demonstra como o Estado gera sua própria reprodução interna, garantindo a continuidade da dominação política e econômica.

Mészáros (1987) aprofunda a crítica ao Estado capitalista, ao demonstrar que os limites históricos do modo de produção capitalista não podem ser resolvidos por meros ajustes institucionais, mas apenas por uma transformação radical das relações de poder. Para o autor, o Estado burguês não é apenas um aparelho administrativo, mas uma estrutura orgânica voltada à manutenção da ordem do capital, inviabilizando qualquer tentativa de controle democrático real dentro de seus próprios marcos. O processo descrito nos documentos analisados, no qual Conselhos são controlados por representantes do governo e mantêm setores populares afastados das decisões, reflete essa lógica.

Para Mészáros (1987), enquanto o controle das políticas públicas estiver subordinado à lógica da acumulação capitalista, qualquer espaço de participação será inevitavelmente cooptado, reforçando a necessidade de uma ruptura sistêmica para garantir uma real emancipação social.

Dessa forma, os Conselhos analisados nos documentos, embora formalmente constituídos como instâncias de participação da sociedade, permanecem condicionados pela presença e pelos interesses do aparato governamental. Essa presença se configura como expressão concreta das contradições estruturais do Estado capitalista, que, segundo Mészáros (1987), ao mesmo tempo em que promove mecanismos participativos, restringe seu funcionamento por operar dentro dos limites da lógica reprodutiva do capital. O autor destaca

que o controle social, historicamente, foi alienado do corpo social e transferido para o capital, que passou a organizar os indivíduos em padrões hierárquicos estruturais e funcionais.

Esse processo faz com que o capital detenha o poder de comando sobre as esferas da vida social, subordinando-as à sua lógica de reprodução e expansão. Mesmo diante de Conselhos ou instâncias de deliberação social, tais mecanismos tendem a ser restringidos em sua efetividade, pois operam sob o predomínio do capital, que mantém o controle estrutural sobre a produção, o consumo, a circulação e o controle social (Mészáros, 1987).

Qualquer tentativa de instituir controle sobre apenas parte do sistema, sem reestruturar toda a lógica reprodutiva do capital, está fadada ao fracasso, pois o poder real de controle permanece enraizado nas estruturas materiais da sociedade, não se submetendo a autoridades que contrariem suas necessidades de auto expansão (Mészáros, 1987).

Para Gramsci (2000), o Estado não se restringe ao aparato coercitivo (sociedade política), mas inclui a sociedade civil, esfera onde se constrói o consenso por meio de instituições, como escolas, igrejas e meios de comunicação. O Estado articula essas duas dimensões, garantindo que a dominação de classe seja exercida tanto pela força quanto pela persuasão ideológica.

Nesse contexto, os CACS, embora formalmente democráticos, operam em um terreno já moldado pela hegemonia burguesa. Suas decisões são filtradas por estruturas que priorizam a reprodução do capital, diluindo demandas radicais em reformas paliativas. Se por um lado, os Conselhos representam uma conquista democrática, abrindo canais para a expressão de conflitos, por outro, sua institucionalização sob a lógica capitalista os transforma em mecanismos de mediação controlada, onde demandas são esvaziadas.

Poulantzas (1978) destaca a coexistência de um campo de forças contraditórias em que se expressam tanto os interesses do capital quanto as resistências sociais, ainda que de forma desigual. Essa perspectiva nos permite compreender os Conselhos como espaços marcados por uma dupla determinação: por um lado, são arenas de reivindicação e pressão da sociedade civil; por outro, funcionam como engrenagens do Estado que busca preservar sua estabilidade por meio da institucionalização controlada dos conflitos.

Conforme Poulantzas (1978), o Estado não é um ente neutro, mas um campo de luta política onde se materializam as relações de força entre classes sociais. Essa unidade contraditória implica que as políticas estatais resultam de processos conflituosos, com medidas e contramedidas que refletem a luta de classes em seu nível concreto e real. Os Conselhos, inseridos nesse contexto, representam uma contradição concreta enquanto espaços institucionais que permitem a participação popular e a expressão de demandas sociais, e são

também mecanismos pelos quais o Estado capitalista controla e canaliza essas demandas, evitando que se transformem em ameaças à ordem estabelecida.

A institucionalização dos Conselhos implica que as reivindicações populares são mediadas por regras, limites e procedimentos que restringem sua radicalidade. Por isso, “não basta criar conselhos, comissões, comitês; é necessário estabelecer a forma pela qual estes influenciam as decisões institucionais” (Sposati e Lobo, 1992, p. 376). Esses mecanismos podem existir formalmente, mas, se não estiverem articulados a meios efetivos de influência nas decisões políticas, administrativas ou orçamentárias, correm o risco de se tornarem meramente simbólicos, funcionando como formas de legitimar decisões já tomadas, o que Gramsci (1987) chama de hegemonia consentida.

Assim, os Conselhos podem operar como canais de mediação que, embora possam ampliar a participação, mantêm a hegemonia do bloco no poder, de modo a assegurar que as transformações ocorram dentro dos limites da reprodução do capital. Tais contradições não anulam a importância dos Conselhos, mas explicitam os limites concretos da participação popular no Estado que não é neutro, e cuja lógica estrutural tende à manutenção da ordem vigente.

4.3 Dificuldades de Participação

Outra limitação dos CACS, identificada na análise dos documentos sobre o Fundef e o Fundeb, refere-se à dificuldade de participação da sociedade civil nos Conselhos de fiscalização da educação. O trabalho de DOC05B revela que, como o trabalho docente envolve uma série de exigências, incluindo formação contínua, planejamento pedagógico e atendimento a demandas administrativas e culturais, a sobrecarga imposta pelo papel de conselheiro reduz sua capacidade de atuação crítica e autônoma no controle do fundo.

Essa dinâmica cria uma desigualdade estrutural, pois, enquanto os representantes do poder municipal são designados especificamente para essa função - e muitas vezes integram a própria gestão do fundo -, os representantes da sociedade civil enfrentam uma luta constante entre suas funções profissionais e suas responsabilidades no Conselho.

Além disso, a necessidade de acompanhar e fiscalizar documentos e processos contábeis, para os quais os conselheiros da educação não possuem formação específica, impõe mais uma barreira técnica. Isso reforça a alienação desses sujeitos, pois os conhecimentos necessários para o controle efetivo permanecem restritos à burocracia estatal, favorecendo a manutenção do poder nas mãos daqueles que já detêm o conhecimento e os meios institucionais.

Portanto, essa configuração do CACS/Fundeb evidencia uma desigualdade material e política, em que a classe trabalhadora, representada pelos professores e estudantes, enfrenta obstáculos para exercer sua função de controle social, enquanto o Estado, como expressão da classe dominante, mantém o domínio sobre a gestão dos recursos, limitando a participação democrática e reforçando a hegemonia da burocracia estatal.

Os estudos de DOC09B, DOC08B, DOC01F e DOC14B evidenciam que as dificuldades de participação dos conselheiros no CACS/Fundeb não são meramente operacionais, mas resultado de uma estrutura que, de maneira velada, restringe a presença ativa de determinados segmentos sociais nos processos de controle e deliberação, como podemos observar nas citações a seguir:

A questão referente ao **horário das reuniões** (entre as 13h30min e 16h30min) é percebida com uma dificuldade que **limita o comparecimento** na Câmara do FUNDEB. Embora os horários sejam previamente comunicados aos Conselheiros, reconheçamos que se configura um desafio aos membros representantes de pais/mães, estudantes e Conselho Tutelar se fazerem presentes entre 13:00h e 16:30h na Câmara do FUNDEB, **posto trabalharem no horário citado, somado à falta de incentivo financeiro pela participação**, uma vez que a função não oferece salário (DOC09B, p. 93, grifo nosso).

As dificuldades que levaram os participantes **a não estarem presentes**, por vezes, nas reuniões da Câmara, **foram relativas à necessidade de trabalho** ou por problemas pessoais (DOC14B, p. 96, grifo nosso).

Observamos que a **carga horária de trabalho regular** de muitos dos conselheiros já é **muito pesada** e por isso muitas vezes **não conseguem disponibilizar** o tempo necessário ao cumprimento das atividades previstas (DOC01F, 2003, p. 264, grifo nosso).

[...] os motivos são diversos, mas podemos delimitar dois preponderantes. Primeiro, esses conselheiros **acumulam a atividade com outras atribuições** na gestão, e alegam que a **sobrecarga de trabalho** (muitos precisam atuar em mais de um município para ter uma renda considerada satisfatória) não os compele a cobrar mais assiduidade dos encontros. Segundo, em consequência da primeira motivação, temos que **a atividade no CACS não é posta em patamar de igualdade de prioridade com o trabalho para o qual esses profissionais se vinculam** (contrato de trabalho). Por não ser remunerada, a atuação como conselheiro é costumeiramente **associada a uma prestação de um favor**, a uma doação pessoal daquele conselheiro ao município em que trabalha ou mesmo ao gestor da vez (DOC08B, 179, grifo nosso).

Como a grande maioria desses indivíduos está inserida na lógica do trabalho assalariado, a exigência de comparecimento em um período em que normalmente exercem suas funções laborais cria uma barreira material para sua participação. O tempo do trabalhador é controlado pelas necessidades da produção, e a exigência de que ele esteja presente em reuniões sem qualquer flexibilização reforça a exclusão da classe trabalhadora dos espaços de decisão.

Além disso, a ausência de qualquer incentivo financeiro para a participação no Conselho agrava essa dificuldade. Como a função de conselheiro não é remunerada²⁹, sua ocupação se torna viável apenas para aqueles que possuem tempo livre ou condições financeiras que permitam a dedicação voluntária. Esse fator favorece os representantes do poder público, que muitas vezes exercem essa função como parte de sua carga horária institucional, enquanto os trabalhadores da educação, pais e estudantes precisam lidar com o dilema entre cumprir suas obrigações profissionais ou acadêmicas e atuar no controle social.

Dessa forma, a estruturação dos horários e a falta de incentivos para participação foram apontados em alguns documentos como fatores responsáveis pela restrição do controle popular sobre a gestão dos recursos públicos. Embora a falta de remuneração seja apontada como um obstáculo à participação popular, é importante destacar que essa justificativa não pode ser considerada válida, pois a exigência de pagamento para participação em espaços de controle social fere princípios constitucionais, como a igualdade de acesso à cidadania e à gestão pública. A Constituição Federal garante o direito à participação sem que isso dependa de contrapartidas financeiras (Brasil, 1988; 2020).

Um dado relevante que pode contribuir para esse debate sobre a dificuldade de participação da sociedade civil nos Conselhos de fiscalização da educação foi tratado em 2023 na última Conferência Municipal de Educação e na Conferência Extraordinária do Fórum Municipal de Educação de Ananindeua/PA. Nessas ocasiões, discutiu-se a representatividade dos trabalhadores da educação e o efetivo trabalho desempenhado por eles nesses órgãos — tanto nos Conselhos Escolares quanto nos demais Conselhos de controle social.

Considerando as limitações de disponibilidade desses profissionais e os assédios sofridos em decorrência das ausências justificadas para participação em reuniões e outras atividades inerentes à função, foi apresentada uma proposta que previa a redução mínima da jornada de trabalho, sem prejuízo salarial, com o objetivo de viabilizar a dedicação efetiva dos servidores às atribuições desses Conselhos. No entanto, a proposta foi sumariamente rejeitada.

²⁹ Art. 34, § 7º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos: **I - não é remunerada**; II - é considerada atividade de relevante interesse social; III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações; IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato: a) **exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam**; b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho; c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado; V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares. Lei n 14.113 de 25.12.2020 (3).pdf

Os problemas enfrentados pelos Conselheiros repetem um padrão estrutural presente em vários CACS. Os trabalhos do DOC09B, DOC08B, DOC01F e DOC14B têm sido coerentes ao defender que não basta garantir o direito de ocupar assento; é preciso garantir as condições materiais e institucionais de participação efetiva. Isso passa por mediações jurídicas, administrativas e políticas, como jornada reduzida, reconhecimento da função, apoio técnico e valorização simbólica.

A ausência dessas mediações perpetua desigualdades internas aos Conselhos, uma vez que apenas os que dispõem de tempo e recursos próprios conseguem manter-se ativos nesses espaços. Além disso, como aponta Sposati e Lobo (1992), a participação acaba sendo desvalorizada e tratada como “colaboração” ou “favor”, o que reforça a lógica de cooptação e desmobiliza a ação crítica.

A situação dos pais e mães representantes no CACS é ainda mais precária do que a dos servidores públicos, pois, em geral, estão inseridos em relações de trabalho marcadas pela informalidade, instabilidade ou rigidez contratual, o que inviabiliza sua participação efetiva nas reuniões e atividades dos Conselhos. Diferentemente dos profissionais da educação, não há qualquer previsão legal que lhes assegure flexibilização de jornada ou reconhecimento formal de sua função como conselheiros. Esse cenário evidencia uma desigualdade estrutural que contradiz a premissa democrática da composição do CACS.

Para que a participação das famílias não seja meramente simbólica, seria necessário instituir mecanismos de compensação, como subsídios para transporte, alimentação e presença, bem como acordos interinstitucionais com empregadores, sobretudo em serviços públicos e contratos com o Estado, os quais garantam o direito à ausência justificada para exercício dessa função social. Além disso, a valorização do papel dos conselheiros-pais requer ações de formação política e apoio organizativo que os reconheçam como sujeitos ativos na gestão educacional, e não apenas como figuras decorativas na estrutura do Conselho.

Marx e Engels (1993) argumentam que o Estado não é uma instituição neutra, mas sim um mecanismo de controle que assegura a perpetuação da hegemonia burguesa. No contexto dos Conselhos do Fundeb, a estrutura que impõe barreiras materiais e institucionais à participação da classe trabalhadora reflete essa dinâmica de domínio, ao dificultar o controle popular sobre a gestão dos recursos públicos.

Gramsci (1987) desenvolve a ideia de que a hegemonia estatal se constrói por meio de um equilíbrio entre coerção e consenso. Dessa forma, o Estado não apenas impõe seu controle por meio da força, mas também organiza a sociedade civil de maneira a garantir que sua dominação não seja questionada. Os Conselhos populares, como o CACS/Fundeb, podem ser

interpretados como espaços de participação formal, mas que, na prática, restringem a ação das classes subalternas. A definição de horários de reunião incompatíveis com a jornada de trabalho dos conselheiros, bem como a falta de remuneração para essa função, são estratégias que limitam a atuação dos trabalhadores e reforçam a hegemonia do poder público sobre a gestão dos fundos.

Poulantzas (1978) reforça essa interpretação, ao argumentar que o Estado moderno concede espaços limitados de participação popular para dar uma aparência de democracia, enquanto, na prática, a classe dominante continua a exercer controle sobre as decisões políticas e econômicas. No CACS/Fundeb, essa lógica se expressa na forma como as condições materiais dos conselheiros limitam sua atuação. A falta de incentivos para a participação e a incompatibilidade dos horários de reunião com as rotinas de trabalho dos representantes da sociedade civil resultam em uma presença reduzida desses grupos nos processos decisórios.

Harvey (2003) apresenta a noção de acumulação por espoliação, demonstrando como as instituições do Estado contemporâneo funcionam para restringir a participação popular e manter a distribuição desigual dos recursos. No contexto do CACS/Fundeb, isso se traduz na exclusão política de determinados segmentos sociais, garantindo que os interesses dominantes sejam preservados e que o controle popular sobre a gestão pública seja reduzido ao mínimo exigido pela legislação.

Mészáros (1987) argumenta que o Estado capitalista é estruturado de forma a impedir que os trabalhadores exerçam um controle real sobre os processos decisórios. Ele afirma que a alienação política não é um fenômeno acidental, mas uma necessidade sistêmica para a reprodução do capital. No contexto dos Conselhos do Fundeb, essa lógica se manifesta nas condições que dificultam a participação dos conselheiros da sociedade civil, como horários incompatíveis, falta de remuneração e necessidade de conhecimento técnico especializado. Esses fatores criam um cenário em que a participação da classe trabalhadora é simbólica e limitada, enquanto a burocracia estatal mantém o controle efetivo sobre as decisões.

As barreiras à participação dos conselheiros no CACS/Fundeb não se resumem a problemas administrativos pontuais, mas integram um dispositivo estrutural que mantém o controle da classe dominante e reduz o poder de fiscalização da sociedade civil sobre a administração dos recursos educacionais. Assim, é possível compreender como o Estado, de maneira sistemática, dificulta a atuação popular e perpetua as dinâmicas de dominação dentro da gestão da educação pública. Em seguida pontuam-se questões que interferem na fiscalização dos CACS.

4.4 Influência e Controle do Poder Executivo

A pesquisa do DOC10B e do DOC03F evidenciam que, no período de vigência do Fundef, muitos conselheiros operavam como meros instrumentos da gestão municipal, em vez de se colocarem como sujeitos autônomos³⁰ na defesa dos interesses populares. Dessa forma, os mecanismos de participação são, na prática, cooptados para a manutenção da hegemonia das classes dominantes, esvaziando o potencial emancipatório dos Conselhos e a reprodução da ordem vigente.

O DOC10B, ao investigar 1.152 (um mil cento e cinquenta e dois) conselheiros em todo o Brasil, denuncia no seu estudo a captura dos Conselhos pelo aparelho do Estado burguês. Já o DOC03F, ao analisar o CACS-Fundef no município de São Paulo, entre 1998 e 2006, por meio de atas de reuniões, entrevistas com conselheiros e relatórios, desvela a lógica de dominação burguesa na constituição desses espaços de “controle social”, consoante podemos observar nas citações a seguir, em que:

Os membros que compuseram o Conselho 2006 foram **designados pelo Prefeito para o exercício de suas funções**, pelo prazo de dois anos. Não está definido em lei como será feita a indicação dos representantes por segmento, o que pode implicar problemas quanto à escolha desses nomes, principalmente se não forem garantidos processos democráticos. Esta **falta de clareza sobre como eles serão escolhidos gerou diferentes tipos de indicações**. Em alguns casos **foi possível identificar que houve eleição para escolha do Conselheiro e em outros a indicação foi feita pelo Prefeito**, sem nenhuma consulta pública, apesar de isso não significar nenhuma infração à legislação (DOC03F, p. 73, grifo nosso).

No que se refere ao CACS-FUNDEB de Chapadão do Sul, constatou-se que **a maioria de seus integrantes era da própria Secretaria Municipal de Educação**, não havendo uma sequência no acompanhamento e na análise das contas do FUNDEB por parte dos membros da sociedade civil (DOC10B, p. 89, grifo nosso).

Vale salientar que a influência e o controle do Poder Executivo não deixaram de existir durante o período de vigência do Fundef. Mesmo com a transformação do Fundeb em um fundo permanente para apoiar a educação básica, incluindo aumentos na complementação da União, os desafios persistem.

³⁰ § 3º **Os conselhos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo** local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros. § 4º Os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria, e incumbirá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e à composição dos respectivos conselhos (Brasil, 2020).

O estudo do DOC05B, realizado no período do Fundeb, entre 2006 e 2007, no Nordeste, especificamente no estado do Ceará, evidencia a estrutura de dominação de classe que perpassa os Conselhos de controle social, ao identificar a predominância numérica de representantes vinculados ao Poder Público. Entre 2007 a 2010, o DOC07B realizou um estudo detalhado sobre o CACS de Capitão Poço, no Pará, e identificou uma dinâmica que reflete a hegemonia burguesa nas estruturas de poder locais. Os representantes que participam das reuniões, supostamente eleitos para servir aos interesses da comunidade, são na verdade agentes do Poder Executivo Municipal, mantidos por vínculos contratuais com o ente público, de acordo com os trechos a seguir:

A sociedade civil, para além da comunidade escolar estrita, não tem assento no CACS e esses conselhos, na forma como estão constituídos, possuem um desenho de predominância numérica dos representantes que têm vínculo com o Poder Público (DOC05B, p. 122, grifo nosso).

Há alguns indícios de **submissão do Conselho do Fundeb ao Poder Executivo municipal**: a realização de **reunião conduzida pela Secretária Municipal de Educação** para a escolha dos membros do Conselho; a composição do CACS-Fundeb com **servidores com contratos temporários**, que obviamente sofrem pressão para não perder o emprego; e os constantes elogios dos membros do CACS-Fundeb à gestão municipal (DOC07B, p. 130, grifo nosso).

Embora a Secretária Municipal de Educação não integre o Conselho do Fundeb, ante a vedação normativa fixada na Lei 11.494/2007, **os representantes que participam das reuniões são na verdade representantes do Poder Executivo Municipal, vez que todos apresentam vínculos contratuais com o ente público** (DOC07B, p. 142, grifo nosso).

As citações acima são corroboradas pelo estudo apresentado no documento DOC14B, que analisou o CACS em Teresina-PI, entre 2007 e 2020. Este estudo constatou limitações estruturais impostas pela legislação do Fundeb na tentativa de democratização dos Conselhos, ou seja, apesar da norma ter buscado aperfeiçoamento, a essência contraditória dos CACS permanece ancorada na lógica do Estado burguês, que instrumentaliza esses espaços sob a hegemonia da burocracia estatal, minimizando a participação efetiva da classe trabalhadora, como vemos na citação abaixo:

[...] embora a lei do Fundeb tenha tentado aprimorar algumas questões, buscando tornar os Cacs mais democráticos, eles ainda seguem a mesma lógica contraditória dos conselhos do Fundeb, **por apresentarem uma composição mais estatal do que social e, assim, com poucas chances de cumprirem, realmente, suas funções de acompanhamento e controle social**. Alguns conselheiros mesmo não sendo representantes do Estado, atuam dentro do conselho coerente com os interesses do mesmo (DOC14B, p. 62, grifo nosso).

Como evidencia o documento acima, a predominância de representantes vinculados ao Poder Executivo nos CACS do Fundeb reforça a compreensão de que as reformas institucionais promovidas no interior do Estado capitalista são limitadas em sua capacidade de efetivar uma democratização substantiva do controle social. A composição majoritariamente governamental dos Conselhos compromete sua autonomia e transforma a participação popular em um processo tutelado, esvaziando seu potencial fiscalizador.

Do ponto de vista gramsciano, esse processo pode ser entendido como uma forma de manutenção da hegemonia do Estado burguês, que não apenas exerce coerção, mas também constrói consenso e direciona os espaços de participação para garantir a continuidade de seu domínio (Gramsci, 2001). A presença massiva de membros indicados pelo Executivo e a fragilidade da participação da sociedade civil demonstram que os CACS operam como aparelhos de hegemonia, nos quais o Estado mantém sua influência sob a aparência de democratização. Essa estrutura reflete o que Gramsci (2001) denomina “revolução passiva”, na qual mudanças formais são implementadas, sem alterar a estrutura de poder subjacente.

Mészáros (1987) aprofunda essa crítica, ao argumentar que o Estado capitalista possui mecanismos internos que impedem que reformas institucionais rompam com a lógica da reprodução do capital. No caso dos CACS do Fundeb, a fragilidade da participação popular e a predominância estatal são indícios da (im)possibilidade de um controle social efetivo dentro da estrutura vigente. Como aponta o autor, qualquer tentativa de democratização dentro do capitalismo acaba por ser absorvida pela lógica sistêmica do Estado, que preserva sua dominação, ao limitar a atuação autônoma da sociedade civil.

Poulantzas (1978) observa que o Estado estrutura institucionalmente a participação popular de modo a assegurar a coesão do bloco no poder, direcionando os conflitos sociais para espaços controlados que reforçam a estabilidade da ordem vigente. Nessa lógica, os CACS, embora concebidos formalmente como instrumentos de controle democrático, acabam por reproduzir a racionalidade estatal, na qual a atuação da sociedade civil é condicionada pelos limites da governabilidade e pelas exigências da reprodução do capital.

Dessa forma, os CACS do Fundef ao Fundeb, ao apresentarem uma composição majoritariamente vinculada ao Poder Executivo e com pouca representação da sociedade civil, reiteram a tese de que as instituições do Estado capitalista tendem a servir aos interesses da classe dominante (Marx; Engels, 1993). Ainda que a legislação busque formalmente aprimorar sua estrutura, esses Conselhos permanecem limitados por uma lógica de controle estatal que dificulta a possibilidade de atuação autônoma, corroborando as análises de Gramsci (2000,

2001), Mészáros (1987) e Poulantzas (1978) sobre a impossibilidade de democratização real dentro dos marcos institucionais do capitalismo.

4.5 Participação dos Conselhos do Fundef/ Fundeb

A participação ativa dos Conselhos do Fundef/Fundeb, embora prevista formalmente, ainda não resulta em um controle social efetivo, pois está inserida na lógica da governança estatal e da hegemonia. O Estado mantém sua dominação tanto pela coerção quanto pelo consenso, integrando setores da sociedade civil para neutralizar conflitos e diluir críticas (Gramsci, 2001). A composição dos Conselhos, com maior presença de diretores escolares e representantes do Poder Executivo, demonstra essa dinâmica, onde a participação popular é controlada, assegurando que agentes alinhados à administração pública tenham maior influência nas decisões.

Assim, os Conselhos operam como mecanismos de absorção da contestação social, evitando um confronto real com as contradições da gestão educacional. As contradições internas do capital, conforme analisadas por Mészáros (2002), impõem ao Estado a necessidade de reformular continuamente seus mecanismos de governança para administrar suas próprias contradições sem alterar a estrutura de poder.

Ressalta-se que a transparência e a ampliação da atuação dos conselheiros não significam necessariamente um avanço democrático, mas uma resposta gerencial à crise de legitimidade do Estado burguês. Portanto, a participação ativa dos conselheiros pode representar um avanço em momentos específicos, mas, se não estiver vinculada a um projeto de ruptura com a lógica da mercantilização da educação, seguirá operando como um elemento de legitimação do próprio sistema estatal. Podem-se observar relatos dos DOC14B e DOC06FB a seguir:

[...] a Câmara do FUNDEB procurou funcionar ininterruptamente, conforme seu Regimento Interno, com uma reunião mensal, além de reuniões extraordinárias, de acordo com as necessidades. Assim, as reuniões passaram a acontecer sistematicamente de acordo com o calendário mensal e por necessidade eventual, em reuniões extraordinárias. [...]. Os Conselheiros passaram a realizar visitas às escolas ampliadas/reformadas e construídas, a participar de cursos e eventos com maior frequência (DOC06FB, p. 83 - 84).

A cada ano, define-se um calendário das reuniões ordinárias mensais do colegiado, totalizando 12 por ano, e extraordinárias, sempre que necessário [...]. Os anos de 2007, 2008 e 2020 foram os únicos em que não foram realizadas 12 reuniões ordinárias por ano, por falta de quórum, chegando a 58,5%, 83,5% e 91,5%, respectivamente. Os anos de 2007 e 2010 foram os que mais tiveram reuniões extraordinárias, cinco e seis,

respectivamente, os motivos se deram para atender todas as pautas levantadas em reuniões, apreciação das contas e presença de visitantes para os devidos esclarecimentos. Em 2009, 2018 e 2019, não foram realizadas reuniões extraordinárias (DOC14B, p. 94 - 95). O segmento que mais participou foi o de diretores das escolas públicas municipais (14,3%), seguido do poder executivo (14,0%) e do Conselho Tutelar (13,1%). Os segmentos com menor participação foram de pais de alunos das escolas públicas (9,7%) e Conselho Municipal de Educação (10,6%). Os segmentos de professores da educação básica (12,7%), de servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais e de estudantes da educação básica, ambos (12,8%), tiveram presença significativa [...]. Os anos com maior participação de conselheiros foram os de 2010, 2011 e 2012. Os segmentos de Pais, Poder Executivo e Estudantes foram os mais participativos nesse período, 98 que coincidiu com a troca do gestor público municipal, do PSDB para o PTB (DOC14B, p. 97 - 98).

A participação ativa nos Conselhos de fiscalização da educação, embora formalmente prevista, ainda não se traduz em um controle social efetivo, pois está inserida dentro da lógica da governança estatal e da reprodução da hegemonia. Gramsci (2001) argumenta que o Estado mantém sua dominação não apenas pela coerção, mas também pelo consenso, integrando setores da sociedade civil em suas estruturas para neutralizar conflitos e diluir a crítica.

A composição dos Conselhos, marcada por uma maior presença de diretores escolares e representantes do Poder Executivo, demonstra essa dinâmica, na qual a participação popular ocorre de maneira controlada, assegurando que os agentes mais alinhados à administração pública tenham maior influência nas decisões. Assim, longe de representar um espaço de disputa emancipatória, os Conselhos operam como mecanismos de absorção da contestação social, mantendo o Estado como mediador da fiscalização e evitando um real confronto com as contradições da gestão educacional.

O Estado intervém por meio de políticas públicas e outras ações reguladoras com o propósito de mitigar as contradições geradas pelo capitalismo, mas o faz de maneira a assegurar a manutenção do próprio sistema e das estruturas de poder que lhe dão sustentação. A depender da conjuntura, há momentos em que a participação dos segmentos populares se amplia, mas essa inclusão ocorre dentro de limites previamente definidos pela lógica estatal, impedindo que a ação fiscalizatória se converta em um instrumento real de transformação das políticas educacionais.

Davies (2015) destaca que o Estado gerencial busca legitimar suas práticas através da transparência e da eficiência administrativa, criando mecanismos que permitam a participação social apenas na medida em que essa participação não desafie a lógica da austeridade e da gestão tecnocrática. O funcionamento intermitente dos Conselhos, a variação na frequência das reuniões e o absenteísmo em determinados momentos revelam que a participação popular ainda não é garantida por uma estrutura sólida, mas sim condicionada pela conjuntura política e

econômica. Essa volatilidade demonstra que o Estado neoliberal promove a participação como um simulacro, permitindo que determinados grupos exerçam o controle social apenas dentro dos parâmetros estabelecidos pela lógica da governança pública.

Poulantzas (1978) acrescenta que o Estado não é um bloco monolítico, mas um espaço de disputa no qual diferentes frações de classe exercem influência sobre a administração pública. No entanto, essa disputa ocorre dentro dos limites do próprio Estado, que mantém sua função de garantidor da ordem capitalista, ao estruturar a transparência e o controle social como ferramentas de regulação, e não de transformação. Dessa forma, a participação ativa dos conselheiros pode representar um avanço em momentos específicos, mas, se não estiver vinculada a um projeto de ruptura com a lógica da mercantilização da educação, seguirá operando como um elemento de legitimação do próprio sistema estatal.

Os padrões evidenciados nas citações revelam a estrutura burocrática e os limites da participação ativa dos conselheiros no controle social da educação, expostos pelas contradições inerentes ao funcionamento desses espaços dentro do Estado burguês. A frequência e a dinâmica das reuniões dos Conselhos seguem uma lógica institucional que, embora busque garantir uma fiscalização contínua dos recursos públicos, sofre com altos índices de absenteísmo e descontinuidade da participação popular, especialmente nos momentos de crise política ou desmobilização social.

A composição dos Conselhos reflete a desigualdade na representatividade dos diferentes segmentos, com maior presença de diretores escolares e do Poder Executivo, enquanto os segmentos de representantes de pais de alunos e Conselho Municipal de Educação apresentam os menores índices de participação. Essa disparidade indica que o Estado, mesmo ao permitir um suposto controle sobre a participação social, e em um contexto marcado pela desigualdade estrutural e pela tecnocracia estatal, o que se observa frequentemente é uma inversão da lógica participativa. Em vez de os Conselhos populares exercerem controle sobre o Estado, é o próprio Estado - por meio de normativas, linguagens técnicas, burocracias e limites institucionais - que controla a participação social.

Outro elemento relevante é o impacto da conjuntura política sobre a participação nos Conselhos. A mudança na composição política do Poder Executivo municipal, por exemplo, coincide com oscilações na presença dos diferentes segmentos nos CACS. Assim, essas instâncias de acompanhamento, controle e fiscalização, sofrem diretamente a influência do jogo político-partidário, tornando-se espaços disputados dentro da dinâmica de governabilidade e acomodação de interesses.

Nesse cenário, destaca-se a contribuição de Mészáros (2002), ao apontar os impasses históricos do capitalismo diante de suas próprias contradições. O autor sustenta que o Estado não ocupa uma posição neutra nem está apartado das dinâmicas sociais, mas sim exerce um papel fundamental na gestão dos conflitos entre as classes. Longe de eliminar os antagonismos, o Estado busca administrá-los e redirecioná-los de forma a assegurar a continuidade e expansão das bases do sistema capitalista.

Essa mediação aparente, segundo Mészáros (1987), é parte essencial da funcionalidade do Estado burguês, que opera para impedir qualquer transformação radical da ordem vigente, assegurando, com isso, a manutenção da hegemonia capitalista, mesmo em contextos de intensificação da luta de classes. Poulantzas (1978) argumenta que, embora o Estado se apresente como um espaço de mediação dos interesses coletivos, sua estrutura institucional está desenhada para fragmentar a classe trabalhadora e canalizar os conflitos sociais para arenas sob controle do próprio sistema, como o judiciário, os Conselhos consultivos e o parlamento. Por meio dessas instâncias, o Estado oferece saídas “democráticas” que operam como válvulas de contenção, esvaziando o potencial transformador dos conflitos e impedindo sua radicalização em direção a rupturas sistêmicas.

Por fim, a tendência de ampliação da atuação dos Conselhos em determinadas conjunturas, incluindo visitas às escolas e participação em eventos formativos, pode ser interpretada sob a lógica do Estado gerencial descrita por Davies (2010). Essa expansão não implica necessariamente em um aumento da autonomia dos conselheiros, mas pode ser um reflexo da necessidade do próprio Estado de manter sua legitimidade, instrumentalizando a participação social para reforçar a eficiência administrativa, sem necessariamente modificar a relação estrutural de poder.

Assim, a transparência e a participação ativa dos conselheiros não representam, por si só, um avanço na democratização da gestão educacional, mas operam como mecanismos de reprodução da hegemonia estatal, nos quais a presença da sociedade civil é permitida, desde que não ameace a lógica de dominação imposta pelo capital.

4.6 Condições de funcionamento dos CACS Fundef/Fundeb

Considera-se a importância de uma infraestrutura adequada e acessível para os Conselhos de controle social. A disponibilização de salas climatizadas, equipamentos de informática, acesso à internet e transporte para os conselheiros são elementos fundamentais que facilitam a realização das atividades de fiscalização e acompanhamento. Além disso, a

legislação do Fundef/Fundeb assegura aos Conselhos o direito de acesso a registros contábeis, documentos de licitação e folhas de pagamento, promovendo a transparência e permitindo uma fiscalização mais eficiente.

Como espaços fundamentais para a fiscalização dos recursos públicos destinados à educação, a garantia de infraestrutura adequada não se dá por mero acaso, mas reflete a correlação de forças no campo da luta de classes, onde trabalhadores da educação e demais setores organizados disputam a efetivação do direito à educação pública e democrática. A estrutura disponibilizada aos Conselhos não é apenas um elemento técnico, mas uma condição objetiva que pode favorecer – ou limitar – sua capacidade de ação (Sposati e Lobo, 1992).

A disponibilização de um ambiente próprio, dotado de recursos (computadores, impressoras, conexão à internet de alta velocidade), configura-se como um indicativo de avanços institucionais no reconhecimento da função fiscalizadora atribuída a esses órgãos de controle social. No entanto, a mera presença desses elementos ainda não garante, por si só, a efetividade da fiscalização. O fundamental é compreender que a estrutura material e a logística (como a disponibilização de transporte para os conselheiros), ampliam a possibilidade de participação dos trabalhadores da educação e das comunidades populares, reduzindo barreiras à atuação desses Conselhos.

Outro aspecto relevante é o acesso à informação e à transparência nos processos de gestão financeira da educação. A legislação do Fundeb, ao assegurar aos CACS o direito à consulta de registros contábeis, documentos de licitação e folhas de pagamento, representa uma conquista parcial dentro do campo da fiscalização popular. No entanto, essa possibilidade não deve ser vista como uma concessão benevolente do Estado, mas como uma vitória arrancada por meio da luta de trabalhadores e movimentos sociais, que exigem que o fundo público seja gerido em favor da classe trabalhadora, e não dos interesses privados (Sposati e Lobo, 1992).

A existência de condições de trabalho nesses espaços pode indicar um avanço das lutas populares, mas não deve ser confundida com uma transformação estrutural. Afinal, a própria lógica do fundo público (como o Fundef/Fundeb) opera dentro do modo de produção capitalista, que tende a instrumentalizar o Estado para a manutenção da dominação de classe. Assim, a infraestrutura dos Conselhos pode garantir maior eficiência no controle social, mas não altera a lógica fundamental da apropriação do fundo público pelo capital. A questão central, para Mészáros (1987), seria: quem controla os meios de produção da educação? O controle social, ainda que necessário, ocorre dentro dos limites impostos pelo próprio Estado burguês.

A existência de Conselhos com boas condições de trabalho pode ser um reflexo da disputa pelo controle da esfera pública entre as forças populares e a classe dominante. Os

Conselhos podem funcionar como espaços contra-hegemônicos, nos quais trabalhadores da educação e movimentos sociais organizados constroem uma resistência ao desmonte da educação pública. No entanto, se esses espaços forem apenas formais, sem autonomia política e organizativa, acabam reforçando a hegemonia burguesa, funcionando como mecanismos de transformismo, ou seja, de absorção da crítica sem mudanças estruturais.

Davies (2010), ao analisar o neoliberalismo, destaca que mesmo as “boas práticas” nos Conselhos podem estar inseridas na lógica do Estado gerencial, onde a transparência e o controle são promovidos não como um mecanismo de participação popular real, mas como formas de gestão eficiente dentro do próprio sistema capitalista.

A disponibilização de infraestrutura, transporte e acesso a documentos pode ser interpretada como uma tentativa do Estado de manter sua legitimidade sem necessariamente abrir espaço para transformações profundas. Se a lógica da fiscalização for apenas a da eficiência dos gastos e não a da justiça social na distribuição dos recursos, a estrutura dos Conselhos pode servir mais para garantir a austeridade do que para fortalecer a educação pública. Isso se alinha com a ideia de Davies (2010) sobre o Estado neoliberal, que cria mecanismos de controle social para reduzir sua própria responsabilização pelos serviços públicos.

4.7 Mecanismos de “Fortalecimento da Transparência”?

Os mecanismos de fortalecimento da transparência, embora essenciais para a gestão democrática dos recursos públicos, frequentemente operam dentro de uma lógica que ainda favorece a centralização do poder nas mãos da burocracia estatal e das instituições financeiras. A transparência, quando mediada pela tecnologia, pode criar barreiras para a participação efetiva da sociedade civil, ao exigir conhecimentos técnicos e acesso digital que muitos conselheiros e cidadãos não possuem.

A institucionalização da transparência expressa-se na criação de órgãos voltados à supervisão da aplicação dos recursos, como a Diretoria de Acompanhamento do Fundef. O Estado, ao assumir esse papel de controlador, fortalece sua função gerencial dentro da lógica capitalista, garantindo que a transparência opere como um mecanismo de legitimação da ordem vigente. A transparência, nesse sentido, não se concretiza como um meio para a real democratização da gestão pública, mas como um dispositivo administrativo que preserva a estrutura de poder existente (Davies, 2010).

Embora a transparência seja propagandeada como um direito da sociedade, as formas de sua implementação ainda revelam barreiras para a participação popular efetiva. O acesso à informação ocorre de maneira assimétrica. A sociedade civil, quando não organizada, enfrenta dificuldades para apropriar-se desses dados e intervir nas decisões sobre os recursos educacionais. O uso de diários oficiais e portais eletrônicos para a divulgação de informações dificulta e restringe o acesso a um público específico, perpetuando a exclusão dos setores mais precarizados da classe trabalhadora.

A presença do Banco do Brasil, por exemplo, como agente intermediário da transparência financeira, evidencia a crescente participação de instituições vinculadas ao capital na gestão pública. O Estado transfere parte do controle das contas públicas para entidades de economia mista, subordinadas à lógica do lucro e do mercado financeiro. A transparência, em vez de representar um mecanismo de autonomia popular, serve como uma ferramenta de governança financeira que mantém a fiscalização dentro dos limites estabelecidos pelo próprio Estado burguês (Davies, 2010).

A burocratização da transparência fortalece essa lógica. Os processos administrativos asseguram que os conselheiros recebam antecipadamente os materiais de análise, mas isso ocorre dentro de um modelo que favorece o funcionamento técnico da máquina estatal em detrimento da mobilização política dos sujeitos envolvidos. A transparência, ao se estruturar como um procedimento burocrático, distancia-se da possibilidade de uma verdadeira apropriação popular dos mecanismos de controle (Sposati e Lobo, 1992).

No entanto, a transparência mediada pela tecnologia não pode ser analisada de forma isolada. Se, por um lado, a informatização dos dados financeiros pode facilitar o acompanhamento dos recursos, por outro, impõe novas barreiras à participação da classe trabalhadora, que precisa enfrentar não apenas as restrições materiais impostas pela exclusão digital, mas também a especialização técnica que dificulta o entendimento das informações. A transparência, nesse contexto, não significa necessariamente a democratização do controle dos recursos públicos, mas pode atuar como um mecanismo que reafirma a hegemonia do Estado e do capital na gestão da educação, limitando a ação popular dentro de parâmetros predefinidos pelo próprio sistema.

Para Sposati e Lobo (1992), a tecnologização da transparência no controle dos recursos educacionais insere-se em um processo mais amplo de reprodução da hegemonia estatal dentro da lógica do capital. A disponibilização de dados financeiros em plataformas eletrônicas, sob o pretexto de ampliar o controle social, pode transformar-se em um instrumento de centralização burocrática, dificultando a participação ativa da classe trabalhadora. Ao restringir a

transparência ao domínio técnico e digital, o Estado mantém o monopólio da interpretação e da gestão da informação, deslocando a disputa política para uma arena onde apenas especialistas e agentes do próprio sistema têm acesso real ao processo decisório.

Essa tendência expressa a incapacidade do sistema em resolver suas próprias contradições (Mészáros, 2002), e por isso busca novas formas de administração da contradição entre a necessidade de controle público e a lógica privatista do Estado burguês. A tecnologia surge, nesse cenário, como uma solução gerencial para a transparência, substituindo formas diretas de participação política por um controle mediado por plataformas e bancos de dados operados pelo próprio aparato estatal ou por entidades financeiras.

Dessa forma, a participação popular passa a depender da capacidade técnica de acessar, interpretar e questionar informações que, apesar de formalmente públicas, permanecem inacessíveis à maioria da população. O caráter seletivo desse acesso transforma a transparência em um instrumento de exclusão digital e burocrática, impedindo que a fiscalização dos recursos educacionais ocorra como um processo verdadeiramente democrático.

Davies (2010) demonstra que o Estado gerencial tem na transparência um de seus principais dispositivos de legitimação, utilizado não para garantir o controle social, mas para reforçar a lógica da eficiência e da austeridade fiscal. O predomínio da tecnologização no monitoramento dos gastos públicos contribui para a difusão de uma narrativa que desloca a responsabilidade da gestão para os próprios cidadãos, como se o simples acesso aos dados garantisse a capacidade de intervenção sobre o processo.

Assim, a transparência digital não se traduz necessariamente em maior controle social, mas pode reforçar a tendência de despolitização das decisões sobre o fundo público, ao apresentar a fiscalização como um procedimento técnico, e não como um campo de disputa de classes.

4.8 A Sociedade Civil e os Movimentos Sociais nos Espaços de Controle

A presença dos movimentos sociais em espaços institucionais de controle, como os Conselhos vinculados às políticas públicas, deve ser analisada sob a ótica das contradições que perpassam a estrutura do Estado capitalista. Isso porque o Estado capitalista atua como um aparelho que garante a continuidade das estruturas sociais existentes, sobretudo o controle dos meios de produção e das decisões políticas por parte das classes dominantes (Poulantzas, 1978), enquanto os movimentos sociais atuam com base na defesa de direitos coletivos, visando transformações estruturais nas esferas política, econômica, social e cultural.

Por isso essa dinâmica evidencia uma contradição central do Estado capitalista, conforme Gramsci (1984) e Poulantzas (1978). No âmbito das sociedades capitalistas, o Estado assume um papel ambíguo, pois, ao mesmo tempo em que institucionaliza mecanismos de participação social, também os estrutura e regula de modo a preservar a ordem vigente e conter os impulsos transformadores oriundos da sociedade civil.

Davies (2010) argumenta que as instituições políticas da democracia liberal - entre elas os Conselhos de controle social - operam no interior da superestrutura jurídico-política que legitima a exploração do trabalho e a reprodução ampliada do capital. Assim, a participação dos movimentos sociais nesses Conselhos, se desarticulada da luta de classes, tende a se converter em elemento de apassivamento das massas, servindo à ideologia da conciliação de classes e à manutenção da ordem vigente. Apenas sob a perspectiva de ruptura com a sociabilidade capitalista, a atuação nesses espaços pode adquirir caráter revolucionário.

Para, Gramsci (2002), esses espaços são arenas de disputa, desde que ocupados por intelectuais orgânicos da classe trabalhadora e movimentos sociais politicamente organizados. É preciso que tais instâncias sejam tomadas como parte de uma estratégia contra-hegemônica, articulada à construção de um bloco histórico alternativo, capaz de enfrentar a hegemonia burguesa.

Mészáros (2002), ao desenvolver a crítica ao “sistema metabólico do capital”, aponta que as formas institucionais do Estado burguês, mesmo as que aparentam abertura democrática, são internamente subordinadas às exigências de reprodução do capital. O controle social institucionalizado, nos moldes atuais, opera como mediação funcional da dominação sistêmica, esvaziando o potencial emancipador das lutas sociais. Para o autor, não há controle social efetivo enquanto não houver uma transformação radical da totalidade social. Os movimentos sociais devem, portanto, transitar da mera inserção institucional à construção de práticas autogestionárias. Qualquer tentativa de controle social desvinculada dessa perspectiva tende à capitulação diante da lógica reprodutora do capital e do Estado burocrático.

Davies (2015), ao refletir sobre os deslocamentos contemporâneos dos movimentos sociais, reconhece a complexificação de suas formas de atuação. A inserção em espaços institucionais pode representar uma tática válida de interferência nas decisões do Estado, mas comporta riscos concretos de cooptação, burocratização e perda de radicalidade. A institucionalização pode dissolver o caráter insurgente dos movimentos e transformá-los em correias de transmissão de interesses estatais, esvaziando sua função histórica de antagonismo. Para Davies (2015), a chave está na manutenção da autonomia política e organizativa dos

movimentos em relação às estruturas estatais e partidárias, garantindo sua capacidade de mobilização e denúncia das contradições do sistema.

Os Conselhos e demais espaços de controle social são expressões da luta de classes em curso. Sua funcionalidade é determinada pela correlação de forças entre as classes sociais. A presença dos movimentos sociais nesses espaços só pode adquirir caráter revolucionário se for orientada por um projeto político de superação do capital e de construção de uma nova ordem social fundada no trabalho associado, na autogestão e na planificação democrática da vida social. Fora disso, corre-se o risco de operar como engrenagem da dominação, legitimando institucionalmente o que, na essência, é a reprodução da desigualdade estrutural do modo de produção capitalista (Sposati e Lobo, 1992).

É importante destacar que o novo Fundeb ampliou formalmente a composição dos Conselhos, permitindo a inclusão de representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) sem fins lucrativos, que atuem em áreas relacionadas à educação. Essa medida, à primeira vista, parece responder à crítica sobre a limitação da participação restrita à estrutura educacional tradicional - professores, diretores, pais e estudantes. No entanto, tal ampliação, embora significativa, do ponto de vista legal, ainda não representa uma ruptura estrutural com o modelo restritivo de controle social.

Persistem os desafios, como a seleção dos representantes, a fragilidade de sua articulação com movimentos populares e o risco de cooptação por parte do poder público. Assim, mesmo com a ampliação normativa, o Conselho ainda opera dentro de marcos institucionais que favorecem uma participação formal, mas não necessariamente plural, autônoma e democrática. Isso reforça a necessidade de reestruturações que garantam não apenas a diversidade de segmentos, mas sobretudo a autonomia política e organizativa da sociedade civil nesses espaços deliberativos.

No entanto, ela observa que há uma tentativa, inspirada nas práticas e aprendizagens dos movimentos sociais, de reinventar formas de representação que garantam maior autonomia aos conselheiros. Essa reinvenção busca assegurar que os representantes de pais, professores e alunos sejam, de fato, defensores dos interesses desses segmentos, e não meros porta-vozes do Poder Executivo local.

Assim, para que o controle social seja efetivo, é imprescindível reconhecer e incorporar os movimentos sociais como agentes legítimos na formulação, fiscalização e avaliação das políticas públicas educacionais. Sua ausência compromete não apenas a representatividade dos CACS, mas também a sua capacidade de atuação crítica, independente e propositiva.

Em relação ao papel da sociedade civil no CACS, podemos observar que o DOC05B oferece uma leitura mais crítica e politizada da presença (ou ausência efetiva) da sociedade civil nos Conselhos, revelando as limitações da institucionalização sem participação real. Os demais autores mantêm um tom descritivo, muitas vezes limitando-se à dimensão legal.

Apesar de a Lei federal mandar que a composição do Conselho contemple a participação política dos vários setores da sociedade civil, implicados na comunidade escolar, na escolha e indicação de seus representantes, o governo municipal preferiu não seguir a orientação desta mesma lei na criação, composição e regulação do órgão que se destina a exercer o controle social sobre as ações de governo na área do EF. Assim, o poder público municipal não mostrou iniciativa em convocar as entidades para a escolha e indicação dos seus respectivos representantes (DOC01F, p. 121–122).

A presença da sociedade civil nos Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef/Fundeb, embora prevista legalmente, revela contradições estruturais que merecem ser problematizadas. Nota-se a coexistência de abordagens normativas e descritivas, que reafirmam a previsão legal da sociedade civil nesses espaços, ao lado de leituras mais críticas, que denunciam o esvaziamento político de sua participação.

Os documentos DOC01F, DOC02F, DOC10B e DOC09B defendem uma perspectiva formalista, argumentando que a legislação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, prevê a participação da sociedade civil em seus Conselhos.

No entanto, essas análises operam no plano da superestrutura jurídico-política, sem tensionar as contradições de fundo que marcam a relação entre Estado e sociedade civil no modo de produção capitalista. A sociedade civil é, nesses casos, tratada como uma categoria neutra, apolítica, desvinculada das lutas de classe e da disputa por hegemonia. A presença de seus representantes é descrita como um elemento de composição institucional, sem problematização sobre seu papel efetivo na dinâmica do controle social.

Os Conselhos, ainda que abertos à participação formal da sociedade civil, funcionam muitas vezes como aparelhos ideológicos, voltados à legitimação da ordem vigente. Assim, a simples inclusão de representantes da sociedade civil não garante, por si só, o exercício real do controle social sobre as políticas públicas, pois a forma como se estrutura essa participação está submetida às relações de poder e à reprodução da hegemonia dominante.

Apenas a análise desenvolvida no DOC05B se destaca por adotar uma perspectiva crítica e historicizada, que compreende a sociedade civil como campo de disputa entre forças sociais antagônicas. Para a autora, a participação da sociedade civil nos Conselhos tem sido marcada por um processo de institucionalização despolitizante, em que a mobilização social é substituída por práticas formais de representação, muitas vezes cooptadas pelo poder público.

O DOC05B denuncia que, na prática, há uma ausência da sociedade civil, substituída por representantes que mantêm vínculos funcionais com as administrações municipais, o que compromete a autonomia dos Conselhos e sua capacidade de fiscalização.

Além disso, o DOC05B revela que o modelo de composição vigente tende a excluir atores coletivos fundamentais, como movimentos sociais, sindicatos e associações científicas, reduzindo o Conselho a um espaço de representação técnico-burocrática. Essa crítica aponta para o caráter classista e seletivo da participação institucional, em que o Estado burguês delimita os sujeitos autorizados a participar, neutralizando sua potência transformadora.

Desta forma, é possível afirmar que a presença da sociedade civil nos CACS do Fundeb, tal como delineada na maioria das análises, corresponde a uma forma de democracia controlada, funcional à reprodução do capital e da ordem estatal. Apenas quando os movimentos sociais e as organizações da classe trabalhadora conseguem tensionar esses espaços a partir de um projeto contra hegemônico, os Conselhos podem se converter em instrumentos de disputa política e emancipação. Dessa forma, evidencia-se que a simples presença de representantes populares não garante, por si só, a democratização das decisões. Sem acesso à formação crítica e autonomia frente ao poder instituído, a participação pode ser esvaziada ou desviada, reproduzindo desigualdades e fragilizando a função transformadora que o controle social deveria desempenhar, como vemos na citação abaixo:

O controle social, como uma operação química que mistura vontades e interesses, vai apresentar resultados dos mais explosivos aos mais insossos. A alteridade cooptada é um deles e ocorre em dois sentidos: primeiro pela fragilidade da representação que não possui informação e capacidade argumentativa, e, portanto, pouco opina; segundo, pela prática da cumplicidade, que ao incluir o interesse restrito e imediato dos representantes populares, afasta-os da luta pela atenção mais ampla dos representados (Sposati e Lobo, 1992, p. 374).

Sposati e Lobo (1992, p. 374) utilizam uma metáfora potente para expressar a complexidade do controle social: “[...] uma “operação química” que mistura diferentes vontades e interesses [...]”, cujos resultados podem variar desde conflitos intensos até situações de total apatia. Isso pode decorrer da fragilidade da representação, especialmente quando os conselheiros populares não têm acesso à informação, formação política ou capacidade argumentativa, tornando-se presenças simbólicas, sem força real nas decisões, ou então pela cumplicidade com interesses imediatos, quando representantes acabam substituindo a luta coletiva por interesses pessoais ou setoriais. Em vez de defender pautas que beneficiem amplamente os representados, priorizam ganhos pontuais ou individuais.

Ambos os casos comprometem a legitimidade do controle social, transformando-o em um simulacro de participação democrática, que mantém as aparências institucionais, mas esvazia o conteúdo político da representação popular. Assim, sem uma base sólida de formação, autonomia e compromisso coletivo, os representantes populares são facilmente neutralizados ou cooptados pelo aparato estatal (Sposati e Lobo, 1992).

Segundo Poulantzas (1978), o Estado capitalista configura-se como um campo de batalhas, estruturado por relações de classe, onde diversas forças sociais competem pela hegemonia. Isso significa que os Conselhos podem sim ser ocupados pelas classes subalternas, mas que essa ocupação encontra limites estruturais impostos pela própria forma estatal. A presença da sociedade civil nesses espaços, portanto, deve ser estratégica e parte de uma luta mais ampla, pois sua atuação isolada tende a ser canalizada e neutralizada.

Davies (2010), ao analisar a atuação contemporânea dos movimentos sociais, alerta para os riscos da institucionalização. Para ele, embora a presença institucional possa gerar impactos positivos, há sempre o perigo da burocratização e da perda de radicalidade política. Os Conselhos, portanto, podem ser tanto instrumentos de reforço do status quo quanto espaços de contestação, a depender da capacidade dos movimentos de manterem sua autonomia organizativa e sua articulação com as lutas populares.

De outro modo, Mészáros (2002) não nega a importância da participação social, mas exige que ela seja pensada nos marcos de uma democracia substantiva – que é aquela que transcende a representação formal e institui formas reais de poder popular, baseadas na autogestão dos produtores associados. Isso significa romper com a dicotomia entre Estado e sociedade civil, superando a alienação política e devolvendo à classe trabalhadora o controle sobre as decisões fundamentais da vida social.

A presença da sociedade civil em Conselhos como os do Fundeb não é neutra. Ela pode funcionar tanto como mecanismo de legitimação do capital, quanto como trincheira de resistência e formação política, a depender do grau de consciência, autonomia e organização dos sujeitos que os ocupam. Mészáros (2002) nos alerta que não há controle social autêntico sob a lógica do capital – a não ser que esse controle aponte para sua própria superação.

Esses autores contribuem para desmistificar a ideia de que a simples presença da sociedade civil em Conselhos garante a democratização da gestão pública. Ao contrário, evidenciam que tais espaços devem ser compreendidos no interior da totalidade das relações sociais capitalistas como instrumentos que tanto podem consolidar a dominação quanto expressar formas embrionárias de poder popular, dependendo da correlação de forças e da consciência de classe dos sujeitos que os ocupam.

4.9 Propostas para aprimoramento do Controle Social

Neste momento, o foco da discussão recairá sobre dois aspectos fundamentais: a necessidade de capacitação e formação continuada para conselheiros, bem como os desafios enfrentados na prática da transparência nos canais de denúncia. Ambos os aspectos são essenciais para assegurar possibilidades mínimas de ações dos Conselhos e a efetividade dos instrumentos de fiscalização e controle. Tal debate exige atenção especial às condições de formação dos sujeitos envolvidos.

A questão da formação continuada dos conselheiros nos espaços de controle social é tratada de forma crítica por autores, como os dos DOC01F, DOC05B, e DOC12B que, embora partam de contextos distintos, convergem em apontar fragilidades estruturais no processo de formação desses sujeitos.

O DOC05B apresenta uma crítica contundente às condições de funcionamento e à composição dos Conselhos, destacando que muitos conselheiros exercem suas funções sem qualquer capacitação prévia ou apoio formativo contínuo. Para a autora, essa ausência compromete diretamente a autonomia, a criticidade e a eficácia da atuação dos conselheiros, o que, na prática, esvazia o potencial emancipador do controle social. Sua abordagem vai além de uma simples falha administrativa; ela aponta para uma estrutura que desvaloriza a qualificação política dos sujeitos, o que favorece sua neutralização no interior do próprio Conselho.

Em um tom mais institucional, o DOC01F também problematiza a ausência de capacitação técnica e relata que, no contexto de implantação do Fundef, os conselheiros tomaram posse sem receber qualquer tipo de formação, o que evidencia a necessidade de que os processos formativos sejam ofertados de maneira prévia ao início dos respectivos mandatos, de modo a assegurar maior efetividade na atuação dos conselheiros. Embora a abordagem do DOC01F não seja tão politicamente engajada quanto ao DOC05B, ele evidencia uma incoerência prática na implementação dos Conselhos.

O DOC12B, por sua vez, destaca a falta de condições materiais e institucionais de funcionamento, como a inexistência de espaço físico adequado para reuniões e formações. A autora sugere que essas limitações logísticas dificultam a realização de processos formativos, revelando que a fragilidade dos conselheiros não é apenas uma questão pedagógica, mas também organizacional. Embora sua crítica esteja mais voltada às condições objetivas de funcionamento, ela reforça a percepção de que a formação continuada é negligenciada pelas gestões públicas.

Para DOC03F, a formação dos conselheiros é uma reivindicação histórica da sociedade civil. Ainda que não mencione diretamente os canais de denúncia, a autora sugere que o fortalecimento da formação está vinculado à capacidade de atuação crítica e autônoma dos Conselhos, o que inclui, necessariamente, a possibilidade de identificar, registrar e encaminhar denúncias de forma qualificada. Assim, a capacitação dos conselheiros aparece como condição para a efetividade de qualquer mecanismo de controle, inclusive os canais formais de denúncia.

A capacitação dos conselheiros é uma dimensão crucial, porém negligenciada, na gestão democrática e no controle social. A falta de políticas públicas de formação consistente, aliada à desvalorização da sociedade civil e às precárias condições de funcionamento dos Conselhos, resultam em um controle social enfraquecido, incapaz de exercer plenamente suas funções fiscalizadoras, deliberativas e propositivas. A formação, portanto, não é um mero adendo, mas um elemento fundamental para a atuação política crítica e autônoma dos conselheiros.

Para que o CACS cumpra seu papel de controle social em uma perspectiva crítica, a formação exigida não pode se restringir à aquisição de competências técnicas em contabilidade, direito administrativo ou gestão financeira, entre outros. Embora esses conhecimentos sejam úteis, eles são insuficientes, se descolados de uma leitura crítica da realidade e da função política que o Conselho exerce. O que se demanda é uma formação política e emancipadora, capaz de despertar a consciência crítica dos conselheiros sobre o papel do Estado, as contradições do financiamento da educação e os mecanismos de dominação que operam mesmo em espaços de participação institucional; como possibilidade de se construir uma contra-hegemonia.

Em termos, trata-se de formar intelectuais orgânicos da classe trabalhadora, que compreendam sua inserção nesses espaços como parte de um projeto contra-hegemônico, articulado à luta social. Essa formação deve estar ancorada no diálogo com os movimentos sociais, na valorização dos saberes populares e na construção coletiva de estratégias de fiscalização que superem o tecnicismo e fortaleçam a democracia participativa em sua dimensão substantiva. A qualificação, portanto, deve ir além do “saber fazer” técnico: deve ser um “saber para transformar”.

O Art. 33 da legislação que rege os Fundos de financiamento da educação (Fundef/Fundeb) representa, formalmente, um avanço no sentido de institucionalizar a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos destinados à educação básica, especialmente, em relação ao §1º, que faculta aos Conselhos a possibilidade de se manifestarem formalmente perante o Poder Legislativo e os órgãos de controle interno e externo. A exigência de ampla transparência, por meio da divulgação em sítios eletrônicos,

reforça o princípio da publicidade e da accountability (prestação de contas) na gestão pública conforme vemos abaixo.

§ 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 (Brasil, 2020, art. 33, § 1º, I).

No entanto, como se pode ver, em que pese o dispositivo legal reconhecer o papel dos Conselhos, sua efetividade depende de condições materiais e políticas que, muitas vezes, não são garantidas. Em diversos contextos, os Conselhos operam com limitações estruturais, técnicas e de autonomia, o que compromete sua capacidade de ação. Além disso, o uso do termo “sempre que julgarem conveniente” pode gerar interpretações que relativizam a obrigatoriedade da fiscalização sistemática, deixando a atuação dos Conselhos à mercê de vontades políticas ou da disposição individual de seus membros.

Embora o Art. 33 represente uma base legal importante para o controle social na educação, sua eficácia está condicionada à garantia da autonomia dos Conselhos, ao acesso a informações técnicas de qualidade, à formação dos conselheiros e ao compromisso político das instâncias governamentais com a participação democrática.

Para Poulantzas (1978), o Estado capitalista é um campo de lutas estruturado por relações de classe, no qual diferentes forças sociais disputam hegemonia. Os mecanismos institucionais de controle, como os Conselhos e canais de denúncia, situam-se nesse campo contraditório. Por um lado, podem funcionar como instrumentos de legitimação da ordem vigente, ao oferecer uma aparência de transparência e participação. Por outro, se tensionados pela ação organizada das classes subalternas, podem se converter em pontos de apoio tático na construção de um projeto popular contra-hegemônico.

Para Mészáros (1987), a denúncia isolada, desprovida de projeto político emancipador, tende a ser assimilada pelo sistema como válvula de escape da contradição, sem alterar suas causas estruturais. É necessário, portanto, deslocar a denúncia do plano administrativo para o plano estratégico e revolucionário, o que implica formar sujeitos históricos capazes de construir novas formas de organização social e política, baseadas na autogestão e na democracia.

Complementarmente, compreende-se o Estado como um campo institucionalizado de luta de classes, no qual a classe dominante exerce hegemonia. No entanto, como evidenciado ao longo desta análise, existem contradições e lacunas que podem ser efetivamente ocupadas

pela sociedade civil. Em outras palavras, mecanismos como os Conselhos e os canais de denúncia podem ser apropriados pelas classes subalternas; entretanto, é fundamental estar atento aos constantes riscos de cooptação e neutralização, os quais se mostram evidentes nos documentos analisados neste estudo. Daí a relevância de fomentar esse debate, no sentido de vincular tais espaços a um projeto político mais amplo, capaz de superar os limites impostos aos CACS no que diz respeito à sua atuação política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise da literatura existente no Brasil, no período entre 2003 a 2024, sobre os limites e possibilidades dos CACS em relação ao Controle Social dos recursos do Fundef ao Fundeb, verificou-se que o exercício desse controle se manifesta de forma parcial. Tal constatação decorre do fato, entre outros, de que esse exercício se apresenta prejudicado tendo em vista às limitações estruturais que comprometem seu funcionamento.

Essas limitações manifestam-se tanto na composição dos CACS quanto na dinâmica de seu funcionamento, o que configura um cenário em que o controle social ocorre de maneira limitada e, por vezes, contraditória. Assim, em termos conclusivos, a tese foi confirmada. As evidências provenientes da literatura analisada indicam que os CACS ora reproduzem agendas do Executivo, em decorrência de assimetrias de informação e de recursos institucionais, ora realizam controle social efetivo quando estão presentes condições favoráveis. Tal achado corrobora a proposição central de que os CACS operam em um campo de forças contraditório, no qual limites estruturais e possibilidades concretas de atuação se manifestam de forma simultânea e contingente.

Destacam-se: a predominância de membros indicados pelo Poder Executivo, inclusive em cargos da executiva dos Conselhos (DOC10B); a fragilidade dos processos de escolha e representação da sociedade civil, com indicações arbitrárias e ausência de eleições democráticas (DOC05B, DOC07B); a alienação dos conselheiros em relação às suas bases, dificultando o exercício de um controle crítico e autônomo; a inviabilidade material da participação popular, evidenciada pela sobrecarga de trabalho dos conselheiros e horários incompatíveis com a jornada da classe trabalhadora (DOC05B, DOC08B).

A Constituição Federal de 1988 reconhece o controle social como um dos pilares da gestão democrática. No entanto, os documentos analisados indicam que esse reconhecimento constitucional não se reflete na prática, uma vez que o desenho institucional dos Conselhos impõe limitações significativas à sua capacidade de atuação. Essas práticas revelam o que Gramsci (1984) chamaria de hegemonia consentida: os espaços são formalmente abertos à sociedade civil, mas são estruturados de forma a garantir a continuidade da ordem vigente. De acordo com esta compreensão, o Estado, embora promova mecanismos de participação, o faz sob a lógica da reprodução do capital, criando instrumentos que mais canalizam e esvaziam os conflitos sociais do que os potencializam como força de atuação.

De acordo com Poulantzas (1978), o Estado organiza institucionalmente os mecanismos de participação de forma a preservar a estabilidade e a funcionalidade das estruturas de poder.

Assim, embora os CACS Fundeb sejam legalmente instituídos como instâncias de controle social, na prática, operam de maneira limitada, pois tendem a funcionar mais como instrumentos de regulação e legitimidade do sistema do que como espaços autônomos de deliberação ou contestação efetiva, cumprindo funções mais próximas da validação institucional das políticas educacionais do que da promoção de uma participação crítica no exercício do controle social dos recursos tanto no Fundef quanto Fundeb.

A partir deste estudo, identificaram-se limitações e possibilidades de controle social pelos CACS Fundef/Fundeb. Para chegar a esta constatação, o estudo investigou o que a literatura existente no Brasil, no período de 2003 a 2024, revela sobre os limites e as possibilidades dos CACS, no que se refere ao controle social dos recursos do Fundef e do Fundeb; desta feita, foram analisadas 13 dissertações e 01 tese, produzidas entre 2003 a 2024, considerando o contexto do Estado capitalista brasileiro e suas interferências na política de financiamento da educação básica pública.

Analisar as limitações e as possibilidades de controle social pelos CACS Fundef/Fundeb tornou-se um desafio, primeiro porque em meio a tantas produções científicas tentou-se incluir as mais pertinentes ao estudo; segundo, pelo fato de os anos pandêmicos terem dificultado a defesa e publicação nos bancos de dados de produções acadêmicas no Brasil. No entanto, essas limitações não prejudicaram a seleção dos estudos objeto desta pesquisa, uma vez que se selecionou a literatura existente no Brasil, entre o período de 2003 a 2024, com o intuito de revelar os limites e as possibilidades dos Conselhos dos CACS no que se refere ao controle social dos recursos do Fundef e do Fundeb.

Para direcionar o processo de análise, também foi definida a pergunta orientadora que buscou responder a seguinte problemática: quais os limites e as possibilidades para o exercício de Controle Social por meio do CACS do Fundef ao Fundeb? Para responder a esta problemática levantada, foi necessário adotar uma perspectiva teórica que permitisse compreender as dinâmicas entre Estado, sociedade e financiamento da educação. Nesse sentido, a concepção de Estado adotada nesta análise está fundamentada nas contribuições de Marx (1998) e Gramsci (2000), que compreendem o Estado como instrumento de dominação de classe, porém com ênfases distintas.

Enquanto Marx (1998) concebe o Estado como um aparato de coerção a serviço dos interesses da classe dominante, Gramsci (2000) amplia essa compreensão, ao destacar que o Estado também exerce liderança moral e cultural por meio da sociedade civil, criando consenso e naturalizando a dominação. Se por um lado Marx (1988) foca na função repressiva do Estado, Gramsci (2000), por outro lado, enfatiza sua dimensão ideológica e cultural como mecanismo

de controle. Todavia, as contribuições de Poulantzas (1978) corroboram com a análise sobre o Estado e suas relações com a sociedade e o financiamento da educação. Embora a tese se baseie principalmente nas concepções de Marx (1998) e Gramsci (2000), Poulantzas (1978) é mencionado para complementar a compreensão das dinâmicas de poder exercido não apenas pela coerção, mas também pela construção de hegemonia através de instituições e práticas sociais. Além disso, ajuda a entender que os CACS podem funcionar tanto como mecanismos de controle social, quanto como espaços de disputa política e ideológica.

O estudo buscou se aproximar das concepções de Gramsci (2000) sobre o conceito de Estado, o qual sustenta a ideia de que este controle ocorre de forma direta, por meio de instituições repressivas do Estado - como polícia, exército e sistema judiciário - e de forma indireta, por meio de mecanismos ideológicos que atuam na sociedade civil, como a escola, a mídia, a religião e a família, disseminando valores e ideias que naturalizam a exploração e a dominação. Porém, quando os grupos subalternos organizam sua própria visão de mundo e conquistam apoio social - inclusive nas instituições da sociedade civil - esse controle se transforma em uma força de transformação, voltada para a construção de uma nova ordem social justa e igualitária (Gramsci, 2000).

Os CACS Fundef/Fundeb são exemplos de controle social, pois devem funcionar como espaços de participação direta da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos da educação básica, ou seja, por meio dos CACS, representantes de pais, professores, trabalhadores e trabalhadoras da educação, estudantes, indígenas, quilombolas, além de outros movimentos sociais do campo e organização da sociedade civil podem acompanhar como o recurso público proveniente dos fundos está sendo investido. E, quando realizado com autonomia e compromisso social, esses Conselhos podem representar uma possibilidade de controle social, em especial, na educação.

O controle social na educação é concebido como uma mediação contraditória, pois, se por um lado, representa uma forma limitada de participação dos trabalhadores nas instâncias estatais, por outro, configura-se como um mecanismo por meio do qual o Estado busca cooptar e neutralizar as ações autônomas de participação social, canalizando suas demandas para dentro dos marcos institucionais do próprio aparelho estatal (Gramsci, 2000).

Dito de outro modo, essa mediação evidencia o caráter contraditório do controle social, que pode contribuir para o fortalecimento de processos democráticos e de participação social, mas também podem funcionar como mecanismo de reprodução da hegemonia estatal e de contenção das lutas emancipatórias oriundas das classes subalternas. Dado esse aspecto

contraditório do controle social, adotou-se como base um referencial teórico-metodológico ancorado no Materialismo Histórico-Dialético, recorrendo-se, também, à revisão da literatura.

Após leitura, sistematização e análise, os documentos revelaram limites e possibilidades de controle social no estado capitalista brasileiro. Como limites, os Conselhos indicaram forte concentração de poder do Poder Executivo sobre os CACS, dando pouca autonomia e provocando influência significativa na condução das suas ações (DOC05B; DOC04B; DOC07B). Há carência significativa na formação e capacitação dos conselheiros, especialmente em relação ao entendimento técnico e contábil, o que compromete a eficácia do controle social e a atuação destes (DOC05B). A participação e a representatividade da sociedade civil nos Conselhos demonstraram ser limitada, com baixa presença de segmentos importantes, como pais e alunos, e falta diálogo entre representantes e representados.

Além disso, grande parte dos CACS investigados nos estudos levantados e analisados apresentam indícios de inoperância e ineficiência, com irregularidades e evidências de malversação de recursos financeiros, além de uma partidarização da presidência dos Conselhos (DOC01F, DOC05B; DOC07B; DOC10B), o que sugere a necessidade de reformas na legislação e na estrutura dos Conselhos, incluindo a criação de guias práticos, maior articulação com órgãos de controle externo e uma mudança de mentalidade para fortalecer a gestão democrática e a fiscalização dos recursos da educação.

O estudo em questão também revelou que os CACS apresentaram uma série de desafios que refletem a luta de classes e a influência do Poder Executivo na gestão dos recursos públicos, dentre os quais estão:

a) As contradições entre a falta de transparência por parte dos gestores públicos e o potencial dos Conselhos para promover avanços nas práticas de controle social revelam-se recorrentes nas análises realizadas (DOC04B; DOC05B);

b) Os gestores públicos, tanto no âmbito municipal quanto estadual, demonstram, de modo sistemático, falta de compromisso com a transparência na aplicação dos recursos. Essa prática se insere em um contexto mais amplo, em que a burguesia detém o controle dos meios de produção e da informação (DOC08B);

c) Os CACS são frequentemente influenciados pelo Poder Executivo, o que compromete sua independência e eficácia. Essa forte vinculação à estrutura executiva enfraquece o papel fiscalizador que deveriam exercer (DOC05B; DOC07B; DOC10B);

d) Parte dos representantes que compõem os CACS possui vínculos político-partidários com o Poder Executivo, o que fragiliza a autonomia dos Conselhos. Além disso, os conselheiros

enfrentam limitações de tempo para o exercício de suas funções, o que prejudica diretamente a fiscalização e o acompanhamento adequado da aplicação dos recursos (DOC05B; DOC06FB);

e) Em alguns casos, como no estado do Rio de Janeiro, apenas os representantes do governo dispõem de carga horária integral para se dedicar às atividades do Conselho, enquanto os demais conselheiros não recebem o mesmo tratamento, o que gera desigualdades no exercício das funções (DOC02F);

f) Os chamados intelectuais orgânicos, muitas vezes ligados ao Poder Executivo, possuem maior capacidade de articulação política e de participação nas decisões dos Conselhos, o que pode reforçar a hegemonia estatal sobre esses espaços (DOC06FB);

g) Os conselheiros, em sua maioria, carecem de conhecimentos técnicos nas áreas jurídica, econômica, contábil e financeira, o que limita sua capacidade de análise crítica e de gestão eficaz dos recursos públicos sob sua responsabilidade (DOC06FB, DOC07B);

h) Os CACS enfrentam problemas estruturais significativos, como o fato de, em muitos contextos, existirem apenas para viabilizar o repasse de recursos. Ademais, há uma exigência desproporcional de domínio técnico por parte dos conselheiros, sem que lhes sejam asseguradas as condições objetivas para o desempenho adequado dessas funções (DOC01F, DOC03F). Portanto, mais do que reivindicar uma formação especializada nos moldes burocráticos, é preciso defender processos formativos politicamente orientados, que auxiliem os conselheiros a identificarem injustiças e interpretar criticamente os dados.

A partir das contradições reveladas na análise dos documentos da pesquisa, o CACS configura-se como um espaço de luta de classes, no qual diferentes representantes do capital e do trabalho disputam o controle político sobre a gestão dos recursos públicos. Para que os Conselhos avancem em suas práticas de controle social, é fundamental que desenvolvam competência técnica e política, além de estabelecer parcerias com instituições de pesquisas relacionadas aos grupos de estudos em financiamento da educação pública básica, pois a formação política e a produção de conhecimento crítico são elementos centrais para a constituição de sujeitos coletivos capazes de disputar hegemonia nos espaços públicos.

Além disso, a autonomia financeira e política dos CACS é condição fundamental para garantir sua independência em relação ao Poder Executivo e, consequentemente, para fortalecer sua atuação enquanto instrumento de controle social efetivo. A autonomia das organizações populares é um elemento estratégico na construção de uma contra hegemonia frente ao bloco dominante, pois os Conselhos que atuam com base na autonomia crítica possuem um enorme potencial para tornarem-se espaços de formação política e disputa ideológica, capazes de tensionar os limites da democracia liberal.

Também é imprescindível que os Conselhos contem com assessoria técnica, jurídica, tributária e financeira independente, desvinculada do órgão a ser fiscalizado, de modo a assegurar imparcialidade e autonomia nas análises e deliberações. A submissão ao poder estatal tende a esvaziar seu potencial transformador, convertendo-os em meras instâncias burocráticas, como foi mostrado no DOC14B, o qual afirma que, mesmo após reformas legais, os CACS mantêm uma lógica estatal e burocrática, com baixa capacidade de controle social. Portanto, a independência dos Conselhos não é apenas uma necessidade de natureza técnica ou administrativa, mas essencialmente política, pois está vinculada à luta por um novo projeto de sociedade.

Cabe destacar que os CACS deveriam assegurar a ampla publicidade de suas ações, garantindo a transparência e o acesso da sociedade às informações sobre a gestão dos recursos. No entanto, observa-se que a legislação que rege o funcionamento dos CACS muitas vezes não é plenamente aplicada na prática, pois além de conter contradições há lacunas que dificultam sua efetividade. A divulgação das ações dos Conselhos em sítios da internet, embora prevista no Artigo 33, §1º, inciso I da Lei nº 14.113/2020, não é amplamente praticada. Inclusive, estudos apresentados no DOC08B e no DOC01F mostram que os Conselhos, em sua maioria, não possuem sites próprios, e os documentos só são acessíveis por requerimento formal ou estão arquivados nas Secretarias de Educação.

A falta de recursos materiais e a desigualdade na distribuição de poder e recursos também são obstáculos significativos para a ação dos movimentos sociais. Isso reforça a desigualdade na representação dos interesses sociais, onde os grupos dominantes têm mais capacidade de influenciar as políticas públicas. Além disso, a alienação dos trabalhadores em relação ao conhecimento especializado é um reflexo da divisão social do trabalho, que mantém os trabalhadores e as trabalhadoras distantes das decisões que afetam suas vidas.

A ausência de transparência reflete a tendência das classes dominantes em controlar a informação e manter escondida a gestão dos recursos públicos, o que é típico de sistemas onde a burguesia exerce seu poder sobre os meios de produção e a informação. Essa falta de transparência serve para proteger os interesses da classe dominante, mantendo a população alheia ao destino dos recursos que deveriam ser utilizados para o bem comum.

Por outro lado, constata-se que os CACS têm o potencial de promover avanços nas práticas de controle social se desenvolverem competência técnica e política, além de estabelecer parcerias com instituições que produzem pesquisa e ciência, e oferecerem formação continuada aos conselheiros. Isso sugere que, com a capacitação adequada e a colaboração com instituições acadêmicas, os CACS podem desempenhar um papel mais efetivo na fiscalização e gestão dos

recursos públicos, potencialmente desafiando a hegemonia das classes dominantes e promovendo uma distribuição mais justa dos recursos.

Essa dualidade destaca a luta de classes e a importância da conscientização e organização dos trabalhadores e da sociedade civil para superar as barreiras impostas pelas elites políticas e econômicas. A formação e o fortalecimento dos CACS podem ser vistos como uma estratégia para promover a democratização da gestão pública e combater práticas que ameaçam os interesses da classe trabalhadora.

Portanto, é necessário pontuar a validade formal e empírica das leis que orientam os CACS, identificando a tensão entre como as instituições são projetadas e como elas operam na prática. Essa análise crítica pode ajudar a superar as limitações atuais e a construir uma gestão mais democrática e participativa dos recursos públicos. Sabe-se que os desafios enfrentados pelos CACS refletem a luta de classes e a influência das classes dominantes na gestão dos recursos públicos.

Tomando por base o item disponibilidade de tempo dos conselheiros para atuação nos CACS, é essencial para se garantir a possibilidade de transparência e a efetividade na aplicação dos recursos dos Fundos. No entanto, a falta de tempo disponível para desempenhar essas funções pode comprometer a qualidade da fiscalização. É fundamental que os conselheiros sejam liberados de suas obrigações profissionais ou tenham uma carga horária flexível para que possam se dedicar adequadamente a essas atividades. Entendendo que a autonomia financeira é crucial para que os CACS possam operar de maneira independente e eficaz, atualmente, a falta de recursos específicos e aprovados na Lei de Diretrizes Orçamentária Anual (LOA) pode limitar as atividades dos Conselhos, como capacitação e realização de auditorias. Garantir que haja verbas destinadas explicitamente aos CACS no orçamento dos municípios, estados e do Distrito Federal permitirá que eles desenvolvam suas funções de controle social com mais eficiência, eficácia e autonomia.

Considerando que o item formação dos conselheiros é um aspecto necessário para que eles possam atuar de maneira informada e competente, a capacitação deve ser realizada por instituições que possuam expertise e conhecimento reconhecido na área de financiamento da educação, garantindo que os conselheiros estejam atualizados sobre as melhores práticas e legislações aplicáveis.

Por fim, propõem-se sugestões que possibilitem aos CACS condições mínimas de atuação, tais como: criar diretrizes que garantam a liberação ou a flexibilização da carga horária dos conselheiros, permitindo que eles possam participar de reuniões, capacitações e atividades de fiscalização sem comprometer suas obrigações profissionais; propor a inclusão de um

percentual fixo na LOA destinado ao funcionamento dos CACS, assegurando que esses recursos sejam utilizados para capacitação, auditorias e outras ações necessárias ao cumprimento das funções de controle social; instituir programas de formação especializada e contínua para os conselheiros, realizados em parceria com universidades e instituições públicas reconhecidas na área de financiamento educacional, abordando temas, como gestão de recursos, legislação educacional e controle social;

Além disso, desenvolver materiais didáticos, guias e manuais de apoio à função dos conselheiros, elaborados por especialistas, que sirvam como referência para o desempenho de suas atividades; estabelecer um sistema de monitoramento para avaliar a eficácia da formação dos conselheiros, garantindo que as capacitações estejam gerando resultados exitosos na atuação dos CACS; incentivar a participação dos conselheiros em redes de conhecimento que promovam o compartilhamento de experiências e melhores práticas em controle social e financiamento educacional.

Como desdobramento, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem estudos comparativos entre municípios e regiões, inclusive em territórios amazônicos e/ou rurais; análises antes e depois de marcos normativos do Fundeb; avaliações de impacto de formações e assessorias técnicas aos conselheiros sobre capacidades de monitoramento. Essas agendas podem robustecer a compreensão dos limites e potencialidades do controle social e orientar políticas públicas de fortalecimento dos conselhos.

Em suma, ainda há lacunas que revelam a necessidade de que precisamos conectar melhor teoria e mecanismo; qualificar métodos e dados; mensurar efeitos de formação/apoio; entender como a pluralidade social afeta resultados; mapear a governança interconselhos; e testar tecnologias que reduzam assimetrias de informação. Essas lacunas explicam por que a tese foi confirmada: os CACS oscilam entre reprodução de agendas e controle efetivo conforme as condições institucionais e informacionais disponíveis.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Marcelo. **CEF Função Social e Atribuições na Execução de Políticas Públicas e do Orçamento Geral da União**. 2016. Disponível em: https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD-23_05-Marcelo-Amaral.pdf. Acesso em 04 maio de 2023.

ANDRADE, Fellipe. **Controle social na política de financiamento da educação: uma análise da atuação dos conselhos do Fundeb na região metropolitana de Campina Grande – PB**. Orientador: Prof. Dr. Edson Francisco de Andrade. 2016. 254 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

ARAGÃO, José. **Os conselhos municipais do Fundef: gestão democrática e controle social**. Orientador: Prof. Dr. Robert E. Verhine. 2003. 294 p. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador-BA, 2003.

ARELARO, Lisete R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 899-919, out., 2007.

ARRUDA, Ângela Maria Furtado; TELES, José Sinval. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. Disponível em: institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/download/3/5. Acesso em: 17 abr. 2018.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas das Comissões**. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abr., 1987.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. O Controle Social e a Democratização da Informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem** [online], v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. ISSN 0104-1169.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Guia Conselhos Sociais da Educação**. [S.l.], maio de 2023. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/site-tcm-pa/wpcontent/uploads/2023/05/11084116/Guia-Conselhos-Sociais-da-Educac%CC%A7a%CC%83o-ATRICON.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2024.

BARROS, Fabiana Pereira. MOREIRA, Jani Alves da Silva. As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações. **Revista Percursos - NEMO**, ISSN: 2177- 3300. Maringá, v. 4, n. 2, p. 193-207, 2012.

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Participação e controle social no Fundef e no Fundeb. **Poiésis**, Tubarão, v. 2, n. 1, p. 105-118, jan./jun., 2009.

BASSI, Marcos Edgar; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; ROLIM, Rosana Maria Remuneração de Professores da Educação Básica em Tempos de FUNDEB, PSPN e PNE 2014-2024. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 4, 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perdas de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BORBA, Silvânia Lúcia de Souza. **Participação e controle social na educação**: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. 167 p.

BOUQUET, Brigitte. Analyse critique du concept de contrôle social. **Vie sociale**, n. 1, p. 15-28, 2012.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Conselhos do FUNDEB**: participação e fiscalização no controle social da Educação. Curitiba: Appris, 2015.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; SILVA, Maria Abádia da. Controle Social em Educação Básica Pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 8, p. 91-97, jul./dez, 2010. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n8_9.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

BRAGA, Marcus. **O controle social da educação básica pública**: a atuação dos conselheiros do Fundeb. Orientadora: Dra Maria Abádia da Silva. 2011. 176 p. Dissertação (Programa Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2011.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925**. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1925. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16782aimpressao.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.958 de 12 de novembro de 1942. Instituto o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Institue%20o%20Fundo%20Nacional%20do,Conv%C3%AAnio%20Nacional%20de%20Ensino%20Prim%C3%A1rio>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.293 de 1º de março de 1943. Declara ratificada o Convênio Nacional de Ensino Primário. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5293-1-marco-1943-415364-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Declara%20ratificada%20o%20Conv%C3%AAnio%20Nacional,que%20Ihe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.785 de 11 de agosto de 1944. Cria os recursos para o Fundo Nacional do Ensino Primário, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1944. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6785-11-agosto-1944-382881-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Cria%20os%20recursos%20para%20o,Prim%C3%A1rio%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 37.082, de 24 de março de 1955. Regulamenta a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário. Rio de Janeiro, 1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37082-24-marco-1955-332512-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965. Regulamento a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação, e dá outras providências.. Brasília, 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55551-12-janeiro-1965-395895-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Regulamento%20a%20Lei%20n%C2%BA%204.440,Art>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 58.093, de 28 de março de 1966. Modifica dispositivos do Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965, que regulamentou a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964 (salário-educação). Brasília, 1966. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58093-28-marco-1966-398730-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969**. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Brasília, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

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. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

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). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em 13 dez. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

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). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14113&ano=2020&ato=e88k3aq1UMZpWT5c6>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.531, de 13 de novembro de 1968.** Institui incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5531-13-novembro-1968-357840-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

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, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Portal da Transparência. **Controle Social.** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Conselho de Transparência e Controle Social.** 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=8854>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Conselho de Transparência e Controle Social.** 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=8854>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança N. 16.179-DF (2011/0039334-8). Relator: Ministro Ari Pargendler. Impetrante: Empresa Folha da Manhã S/A e Matheus de Almeida Leitão Netto. Advogado: Taís Borja Gasparian e outro(s). Impetrado: Ministro de Estado das Relações Exteriores. **Revista Eletrônica do STJ**, [s.l.], v. 26, n. 235, p. [páginas onde se encontra o texto citado], julho/setembro de 2014. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2014_235_capPrimeiraSecao.pdf.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Controle exercido por conselhos da assistência social:** módulo 1: assistência social no Brasil: políticas recursos e controle. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência do Trabalho e da Assistência Social, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8a8182A24D6E86A4014D72AC80D75329>.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Rede de Controle da Gestão Pública do Paraná.** 2021.. Disponível

em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/F1/40/47/FA090810B4FE0FF7E18818A8/REDE_DE_CONTROLE_PARANA.pdf.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Resolução nº 18136. 2017.** Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/tcecidadao/documentos/Resolucao_18136.pdf.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. 2022. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/web/acesso> a informações. Acesso em: 13 dez. 2023.

CABRAL, Manuelina Martins da Silva Arantes. **A participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na gestão dos recursos em municípios 122 de Mato Grosso do Sul (2007 – 2008)**, 2008, 188 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande - MS, 2009.

CALDEIRA, Rosimeire. **Limites e possibilidades da/na gestão do conselho de acompanhamento e controle social Fundef/Fundeb em Rondonópolis – MT.** Orientadora: Dra. Lindalva Maria Novaes Garske. 2016. 180 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEduc.) - Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Rondonópolis-MT, 2016.

CAMPOS, Anna Maria. Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr., 1990.

CAPOTTI, Livia Copelli. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. The effective citizenship through participation in local government. **Perspectiva**, Erichim. v. 34, n.126, p. 85-100, jun. 2010.

CARLOS, Nara Lidiana Silva Dias; Silva, Lígia Pessoa; Neta, Olívia Morais de Medeiros. Centenário da Lei de 15 de outubro de 1827: um lugar de memória. **Research, Society and Development**, vol. 7, núm. 10, pp. 01-20, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5606/560659017001/html/>. Acesso em: 26 out. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, Laerte Ramos de. **As Reformas Pombalinas da Instrução Pública.** São Paulo: Saraiva: Ed. Universidade de São Paulo, 1978.

CASTANHA, André Paulo. Edição Crítica da Legislação Educacional Primária do Brasil Imperial: a legislação geral e complementar referente à Corte entre 1827 e 1889. Unioeste - FB, **Navegando Publicações**, ISBN: 978-85-89441-61-2. C346, 345 p., 2013.

CENTRO DE CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE SERVIDORES DA REGIÃO NORTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (CECAMPE NORTE UFPA). **Ebook PDDE.** [S.l.], março de 2023. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/site-tcm-pa/wp-content/uploads/2023/03/21094241/Ebook-PDDE-Completo-Cecampe-Norte-UFPA.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Você sabe o que é Controle Social na Saúde?** 2021. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-informes/1649-voce-sabe-o-que-e-controle-social-na-saude>. Acesso em: 11 dez. 2022.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social. In. AZEVEDO, Alexandre Moreno. **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio** – EPSJV (org.). Dicionário da educação profissional em saúde. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Correia. **Desafios para o controle social**: subsídios para a capacitação de conselheiros. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologia**, v. 4, n. 7, p. 18-49, 2002.

COSTA, Bruno L. D.; DUARTE, Vanda C. Os efeitos do FUNDEF nas políticas educacionais dos municípios mineiros. **Educação em Revista**. (48), dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982008000200008>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação na Revisão Constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista: EDUSF, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. Seção Temática: Gestão Educacional e Políticas de Avaliação. **Educ. Real**. 43 (4), out./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623684862>. Acesso em: 02 nov. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação de 1936-1937. **Revista Educativa**, Goiânia, n.18, p. 396-424, 2015.

DARDOT, Pierre.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensino sobre a sociedade neoliberal**. Tradução: Mariana Echalar. 1. ed. - São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? **Revista Faz Ciências**, v. 12, n. 16, pp. 57-74, jul./dez. 2010.

DAVIES, Nicholas. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

DAVIES, Nicholas. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos. **Boletim Governet de Orçamento e Finanças**, Curitiba, v. 74, p. 512-523, jun. 2011.

DAVIES, Nicholas. Alguns Desafios do Financiamento da Educação: a responsabilidade pelo ensino na legislação, a capacidade tributária dos governos e o impacto do FUNDEF e do FUNDEB na educação. In: PARENTE, Juliano Mota; PARENTE, Cláudia da Mota Daros. **Política, gestão e financiamento**. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2012.

DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação. **Revista Pedagógica**, [S. l.], v. 16, n. 33, p. 249-265, 2015. DOI: 10.22196/rp.v16i33.2852. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2852>.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. Os recursos financeiros na LDB. **Cadernos de Política e Administração da Educação**, Vitória, ES, v. 1, n. 2, p. 7-19, 1999.

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? **Revista Faz Ciências**, v. 12, n. 16, pp. 57-74, jul./dez. 2010.

DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO, M. C.; TAKAHASHI, R. F.; BERTOLOZZI, M. R. Revisão sistemática: noções gerais. **Revista da Escola de Enfermagem. USP**, São Paulo, v. 45, n. 5, p. 1260-1266, out. 2011. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0080-62342011000500033>. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342011000500033&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 jul. 2013.

DEMARCHI, Clovis. Autonomia do direito educacional. **Revista Eletrônica de Direito Educacional**, v. 3. ed. 3. pg. 02-03, 2002. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/autonomia-do-direito-educacional>. Acesso em: 26 out. 2022.

DIAS, Sérgio. **O funcionamento dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do Fundeb e seu regime jurídico**. Orientador: Dr. Felipe de Moraes Borba. 2017. 164 p. Dissertação (Do Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2017.

DURKHEIM, Émile. **Fato social e divisão do trabalho**. São Paulo: Ática, 2007.

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO (EPSJV). Controle Social. In: **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, [s.d.]. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>. Acesso em: 18 de mar de 2023

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Políticas Sociais na Crise do Capitalismo**. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

FARENZENA, Nalú. Descentralização e Federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter) governamentais no financiamento da Educação Brasileira. In: PERONI, Vera; BASSO, Vera; COSTA, Áurea. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização Neoliberal**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. (p.11 a 58).

FERREIRA, Jesse. **O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte**. Orientador: Dra Maria Abádia da Silva. 2013. 198 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FILHO, João. **Limites e possibilidades do controle social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb no município de Capitão Poço/PA**. Orientador:

Dra. Rosana Maria Oliveira Gemaque. 2012. 180 p. Dissertação (Programa de Pós- Graduação em Educação) - Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1977.

FREIRE, Eduardo. **A câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação**. Orientador: Dra Rose Cléia Ramos da Silva. 2016. 181 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós- Graduação em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá-MT, 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. CONAE, 2014. Disponível em: <https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>. Acesso em: 16.09.2020.

GAIO, R.; CARVALHO, R.B.; SIMÕES, R. Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão. In: GAIO, R. (org.). **Metodologia de pesquisa e produção de conhecimento**. Petrópolis, Vozes, 2008.

GAMBOA, Sílvio Sanchez. Quantidade-qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia epistemológica. In: SANTOS FILHO, José Camilo; GAMBOA, Sílvio Sanchez (org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. As políticas de fundos e o financiamento da educação. In: ENCONTRO DE PESQUISADORES DO NORTE NORDESTE, 17. Belém, 2005. **Anais**. Belém, 2005.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da educação e o FUNDEF na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches**. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Relatório do estágio pós-doutoral**. São Paulo: USP, 2013.

GEMAQUE, Rosana Maria. Financiamento da Educação no Governo Lula e as metas do Plano Nacional de Educação. In.: GEMAQUE, Rosana Maria; LIMA, Rosângela Novaes (orgs.). **Políticas Públicas Educacionais: o governo Lula em questão**, Belém: CEJUP, 2006.

GERSCHMAN Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 6, p. 1670-81, 2004.

GOHN, Maria da Glória. (org.). **Movimentos sociais no século XXI**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GONÇALVES, Antônia. **O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do Fundeb: o caso de Sinop - MT**. Orientador: Dra. Rose Cléia Ramos da Silva.

2015. 100 p. Dissertação (Mestrado em Educação do Programa de Pós Graduação em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, v. 1, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, v. 3, 2000.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 6, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, v. 3, 2017.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; COSTA, Marilda. O financiamento da educação e o controle social dos recursos da educação no contexto das parcerias firmadas entre o IAS e os municípios brasileiros. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.). **Gestão municipal da educação e as parcerias com o IAS**. Goiânia e Recife, 2013.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; COSTA, Marilda. O financiamento da educação e o controle social dos recursos da educação como fatores de democratização educacional. In: Seminário Nacional de Administração Educacional – reforma do estado e políticas educacionais do Brasil: o público e o privado. Encontro Estadual da Associação Nacional de Política e Administração. Teresina, 2010. **Anais**. Teresina, 2010.

HABERMAS, Jurgen. **Life-world and System**. A Critique of Functionalist Reason. Boston: Beacon Press. 1987.

HERKENHOFF, Maria Beatriz.; RABELO, Desirée Cipriano. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos & Contextos**. Porto Alegre-RS, v. 10, n. 1, p. 82 - 93, jan./jul. 2011.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

THOMAS, Jerry. R.; NELSON, Jack. K.; SILVERMAN, Stephen. J. **Métodos de pesquisa em atividade física**. 6. ed. Porto Alegre: Artmed, 2012.

JUSBRASIL. **Estrutura da Administração Pública**: Direta e Indireta. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, Acácia Zeneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de. Temas e tramas na pós-graduação em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1341-1362. dez. 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004. 324p.

LOCKE, Jhon. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 2. ed. Introdução de J.W. Gough; Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999

MACHADO, Cláudio Calçada Fernandes. **O controle social e o tribunal de contas**: aspectos relevantes para uma parceria eficaz. 2008. Trabalho de conclusão de curso (Administração pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

MARCONI, Marina de A; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARQUES, Henrique. **O controle social da gestão dos recursos públicos para educação**: um estudo a partir do conselho do Fundeb em Mossoró/RN. Orientador: Rafael Lamera Giesta Cabral. 2019. 130 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró/RN, 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. Constituinte, financiamento e direito à educação: a voz dos protagonistas. **Educ. Soc.** 2018, v.39, n. 145, p. 823-845. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302018000400823&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 mai. 2024.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital**: Livro 1: Crítica da economia política. Livro 1: o processo de produção do capital (coleção Marx e Engels), 2017.

MARX, Karl, 1818-1883. **A Ideologia Alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). Tradução de Rubens Enderle; Nélcio Schneider; Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Belo Horizonte. Liga Operária e Camponesa. Edição comemorativa dos 150 anos do manifesto do Partido Comunista, 1998.

MARX, Karl. **Crítica a filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2010, p.16

MARX, Karl. **O dezoito Brumário de Luís Bonaparte e Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia Alemã**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1989.

MATOS, J. Jéssica Maiure Chaves; SOARES, Lucineide Maria dos Santos; SOARES, Marina Gleika Felipe. Controle Social dos Recursos do FUNDEB: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense. **FINEDUCA** – Revista de Financiamento da Educação, v. 12, n. 1, 2022.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZÁROS, István. **A crise Estrutural do capital**. Tradução de Francisco Raul Cornejo. [et al.] – 2. ed. ver. e ampliada. - São Paulo: Boitempo, 2011.

MESZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**. São Paulo: Boitempo, 2015.

MORIN, Edgar. **O problema epistemológico da complexidade**. Mira-Sintra - Mem Martins, Ed. Europa-América, 2000.

MOTTA, Fabrício; ARAÚJO, Leomir Ferreira de. **Conselhos sociais e gestão democrática na educação**: guia prático para o aperfeiçoamento das ações de acompanhamento e fiscalização. [recurso eletrônico]. Brasília: Atricon, 2023.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1988.

OLIVEIRA, Joao Ferreira; MORAES, Karine N.; DOURADO, Luís F. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. **MEC: Escola de Gestores**, 2009.

PANIAGO, Maria C. S. A Crise Estrutural do Capital, os Trabalhadores e o Serviço Social. In: **Seminário latinoamericano de escuelas de trabajo social**, 19., 2009. Anais. Guayaquil–Ecuador: ALAEITS, 2009. p. 1-13 (Slets: 019-178).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. **Cadernos MARE da reforma do estado**, v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1196, out./dez. 2010.

PERONI, Vera; BASSO, Vera; COSTA, Áurea. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização Neoliberal**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. (p.11 a 58).

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

PUNTEL, Michele. **Percursos e desafios na atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do município de Cachoeira do Sul/RS**. Orientador: Dra. Elisiane Machado Lunardi. 2022. 187 p. Dissertação (Mestrado Profissional, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional,) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria - SC, 2022

ARAUJO, Marta. Lei de 15 de outubro de 1827. **Revista Educação em Questão**. Natal, v. 36, n. 22, p. 240-242, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br/pdfs/v36n22.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

RICCI, Rudá. Controle Social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 98, ano IX, ISSN 1519-6186, 2009.

ROSS, Edward. **Social control and the foundations of sociology**. Boston: Beacon, 1959.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Crítica da economia política**. Livro 1: o processo de produção do capital Crítica da economia política. Livro 1: o processo de produção do capital **Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos Gemaque. **Limites e possibilidades do Controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA**. Tese de Doutorado em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012.

SANTOS, Katia. **O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: um estudo de caso do Município de São Paulo**. Orientador: Dr. Rubens Barbosa de Camargo. 2007. 136 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SANTOS, Morgana. **Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise das propostas para a complementação da união na definição do novo Fundeb**. Orientador: Dra. Silvia Cristina Conde Nogueira. 2021. 125 p. Dissertação (Programa de Pós- Graduação em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021.

SANTOS, Simone. **Políticas públicas e poder local: o conselho que fiscaliza os recursos do Fundef como mecanismo de controle social ou de poder clientelístico local?** Orientador: Dr. Edgard Afonso Malagodi. 2002. 118 p. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Sociologia) - Universidade Federal da Paraíba/Campus EI, Campina Grande, 2002.

SARLET, Ingo. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SILVA, Gene. BRYAN, Newton Antônio Paciully. **Controlabilidade social** – o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do FUNDEB. Orientador: Prof. Dr. Robert E. Verhine. 2013. 220 p. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, Jaqueline Maria Cavalcante. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. 2010. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza.

SILVA, Tadeu. **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**. Orientador: Profa. Dra. Ana Paula Basso. 2016. 146 p. Dissertação (Mestrado em Educação do Programa de Pós Graduação em Administração Pública) - Universidade Federal de Campina Grande, Sousa-PB, 2016.

SILVEIRA, Derli. **Fiscalização e Controle do FUNDEF: Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro**. Orientador: Prof. José Carmello Braz de Carvalho. 2006. 99 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - PUC- Rio, Rio de Janeiro, 2006.

SOARES, Lucineide. **Controle social dos recursos do Fundef/Fundeb do município de Teresina** (2004 a 2009). Orientador: Profo. Dro. Luís Carlos Sales. 2011. 113 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. & LOBO, Elza. Controle Social e Políticas de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 8 (4): 366-378, out./dez., 1992.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras. **Revista do Curso de Direito**. 5. 146-168. 10.15603/2176-1094/rcd. v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/viewFile/464/460>. Acesso em: 26 out. 2022.

VASAK, Karel. Three generations of human rights. **Human Rights Quarterly**, v. 1, n. 3, p. 111-119, 1979.

APÊNDICE A

CORPUS DA PESQUISA

Assim, segue uma visão panorâmica dos estudos selecionados: Aragão (2003), Silveira (2006), Santos (2007), Borba (2010), Braga (2011), Soares (2011), Filho (2012), Andrade (2016), Freire (2016), Dias (2017), Marques (2019), Correa (2022), Puntel (2022) e Matos (2024).

O **primeiro trabalho**, “Os conselhos municipais do Fundef: gestão democrática e Controle Social”, trata de uma TESE, uma pesquisa qualitativa que apresenta quatro estudos de caso em municípios baianos (membros dos quatro CACS/Fundef) e objetiva analisar a criação, instalação e o funcionamento dos Conselhos do Fundef na prática do acompanhamento democrático, no processo de construção do Controle Social, e revelar os graus de participação no desempenho das atribuições dos conselheiros desses órgãos de representação social. Para isso, o autor utiliza entrevistas semiestruturadas com questões abertas e fechadas (aplicadas aos conselheiros, dirigentes municipais e alguns diretores sindicais), observações de reuniões do Conselho em cada município estudado e análise de documentos oficiais.

Aragão (2003) indica que existem entraves ao efetivo e democrático funcionamento dos Conselhos, a começar pelo clientelismo político na escolha e nomeação dos conselheiros, além disso, ainda permanecem o patrimonialismo em relação ao interesse público e os traços culturais de autoritarismo, trazendo como consequência decisões centralizadas. Sendo assim, os resultados da pesquisa indicaram que nos quatro Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef analisados, há forte influência do executivo municipal na supervisão das ações e os órgãos apresentam um caráter mais fiscalizador do que de avaliação em relação à aplicação dos recursos do Fundef.

O **segundo trabalho**, “Fiscalização e Controle do FUNDEF: Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro”, trata-se de uma dissertação desenvolvida com o intuito de promover uma avaliação do Fundef nas três instâncias de governo: União, estado do Rio de Janeiro e os municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro, a fim de observar os processos de controle e fiscalização na ação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nessas instâncias, estabelecendo uma linha de investigação fundamentada em verificar o cumprimento da lei 9424/96, ampliada pela Medida Provisória 173/2004 (define a função dos Conselhos em relação ao Controle Social e acompanhamento da aplicação dos recursos). Para alcançar os objetivos

propostos, foram analisados alguns documentos produzidos pelos Conselhos (atas e relatórios - 2005), assim como foram realizadas entrevistas semiestruturadas com conselheiros, a fim de perceber a efetividade da prática do Controle Social e do entendimento a respeito do exercício da fiscalização sobre a destinação dos recursos do Fundef.

O estudo apresenta, inicialmente, uma discussão sobre o Fundef, com ênfase no financiamento da educação, contextualizada na descentralização da educação nos anos 90. Em seguida, faz uma abordagem referente à fiscalização do Fundef a partir dos órgãos do Estado, evidenciando a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Estado, inclusive do Rio de Janeiro, frente às denúncias, fraudes e irregularidades relacionadas ao Fundef. Por fim, é realizada uma análise do Controle Social vinculado ao Fundef, especificamente, nas três instâncias de governo: federal, estadual e municipal. Assim, esse estudo apresenta o CACS do Fundef em Duque de Caxias e Rio de Janeiro e problematiza as ações do CACS do Fundef.

Em relação aos Conselhos analisados na pesquisa, Silveira (2006) indica a falta de compromisso e vontade por parte dos prefeitos e governadores em cumprir a exigência constitucional de transparência na utilização dos recursos públicos e denuncia o impedimento de fiscalização, por meio dos Conselhos, referente a aplicação dos recursos, além de relatar a pouca representatividade política perante os movimentos sociais e a sociedade civil. Com isso, a autora conclui que os Conselhos são vistos pela administração como meramente burocráticos, as discussões sobre o financiamento da educação no Município não são abrangentes e se reduzem a diálogos técnicos. Contudo, apesar desse cenário, foi possível identificar que alguns pais, professores e representantes no Conselho ainda demonstram vontade política diante da necessidade de que o Conselho do Fundef se torne, de fato, um espaço de fiscalização e Controle Social.

O **terceiro trabalho**, “O conselho de acompanhamento e Controle Social do Fundef: um estudo de caso do município de São Paulo”, trata-se de uma dissertação, um estudo de caso do CACS Fundef do município de São Paulo, que objetivou analisar a dinâmica e as condições reais para a realização das funções do Conselho, assim como buscou identificar se as ações dos membros dentro do Conselho estão de acordo com os parâmetros legais. Para isso, a autora optou pela técnica de análise documental e utilizou a legislação federal e municipal, atas e relatórios anuais feitos pelos conselheiros. Além dos documentos, também foram realizadas sete entrevistas de caráter complementar com os conselheiros, para sanar as dúvidas relacionadas aos documentos.

Para Santos (2007), o CACS é a representação do atual modelo de Controle Social, pois permite a participação da sociedade civil nas instâncias governamentais, possibilitando a

abertura de espaços democráticos. Fundamentada nessa perspectiva, a autora analisa o CACS Fundef-São Paulo e identifica diversas problemáticas, a iniciar pela dificuldade no acesso de dados para fiscalização, a exemplo da ausência de dados detalhados sobre as despesas com ensino fundamental, além disso, o desconhecimento dos próprios representantes dos Conselhos em relação às suas funções dificulta os procedimentos contábeis, orçamentários e de legislação.

Os resultados da pesquisa demonstraram que os problemas existentes nas gestões analisadas decorreram da ausência de sanções do poder executivo diante das denúncias e irregularidades indicadas pelos Conselhos. Isso evidencia que o Controle Social, a fiscalização, a transparência pública e o próprio fortalecimento do CACS não foram tratados como uma prioridade nos três governos.

O **quarto trabalho**, “Participação e Controle Social na educação: Onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento do Controle Social do FUNDEB”, trata-se de uma dissertação, uma pesquisa qualitativa com ênfase no estudo da participação política, cuja motivação foi analisar os fatores que limitam e os que promovem a participação nos Conselhos/Câmaras de Acompanhamento e de Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, tendo por unidade de análise os municípios do Recife, Olinda e do Cabo de Santo Agostinho, no período de 2007 a 2009, que corresponde à implementação da Lei 11494/2007 do Fundeb. Para isso, foi feita a análise documental (Lei 11494/2007 do Fundeb, atas e o Regimento Interno dos Conselhos Municipais), entrevistas (com 24 sujeitos atuantes na câmara e no Conselho) e observação participante.

A pesquisa de Borba (2010) foi construída a partir de três eixos a saber: construção democrática e participação, a evolução do financiamento da educação no Brasil e o processo de participação no Controle Social dos recursos do Fundeb, os quais contextualizam a análise dos Conselhos nos municípios de Recife, Olinda e Cabo de Santo Antônio. Os resultados da investigação revelaram que o Controle Social ainda sofre limitações: do poder local, em não disponibilizar documentos e informações, dificultando a análise das prestações de contas; e da cultura política de não mobilização dos conselheiros na busca de melhor formação, uma vez que o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Corregedoria Geral da União se colocam à disposição para tal. Revelou também que o modelo de Câmara amplia tanto o debate referente ao Controle Social quanto à participação dos conselheiros nas Câmaras, quando o Conselho Municipal de Educação em que está inserida é bem estruturado.

O **quinto trabalho**, “O Controle Social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB”, é uma dissertação que objetivou analisar a atuação dos conselheiros

na atribuição de fiscalização dos recursos públicos da educação básica, dos CACS Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com referencial no materialismo histórico-dialético, para identificar as contradições existentes na atuação dos Conselhos, sendo assim, a pesquisa foi desenvolvida a partir de questionários e dez entrevistas semiestruturadas com "servidores do TCU, da CGU e dos Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará". Além disso, foram analisados documentos.

Braga (2011) divide seu estudo em três momentos: o primeiro se detém na discussão de Estado em Marx e Gramsci e conceitua o Controle Social; o segundo analisa o Controle Social e suas contradições, levando em consideração questões de natureza neopatrimonialistas em sua atuação e contextualiza o CACS Fundeb na legislação; por fim, o terceiro busca analisar os resultados a partir de eixos como: conselheiros, atuação no cotidiano, infraestrutura, composição e legislação. O autor aponta que os principais resultados do estudo permitiram perceber que o contexto de criação dos Conselhos está baseado em ideais neoliberais e nos organismos internacionais, sendo assim, eles surgem como resultado de muitas lutas da sociedade civil organizada em prol dos seus direitos e colaboram para os sistemas de controle no processo de municipalização das políticas públicas.

O autor identifica uma visão do Controle Social em educação sem a característica da criticidade necessária para a intervenção das contradições presentes na atuação dos Conselhos. Dessa maneira, Braga (2011) alerta para a existência de um caráter contraditório nos CACS Fundeb e que esta contradição permite que os Conselhos se tornem palco de lutas e interesses dos trabalhadores, utilizando assim, a fiscalização como um instrumento de participação que colabore para a materialização das políticas sociais.

O **sexto trabalho**, “Controle Social dos recursos do Fundef /Fundeb do município de Teresina (2004 a 2009)”, é uma dissertação que utiliza como procedimento metodológico a pesquisa qualitativa. Tem por objetivo principal analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e Fundeb (CACS) do município de Teresina, de 2004 a 2009, e busca responder até que ponto, dentro do recorte histórico demarcado, o CACS está cumprindo o seu papel em relação às suas funções estabelecidas na legislação. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental que resultou em documentos oficiais, como atas de reuniões, pareceres e balancetes, demonstrativo financeiro mensal do Fundef/Fundeb, Relatórios Anuais do Conselho, Legislação Municipal Estadual e Federal e Regimento Interno, assim como observação participante e entrevistas estruturadas com 15 sujeitos (presidentes, representantes do Poder Público Municipal e representantes dos pais, diretores e professores).

Segundo Soares (2011), é necessário que exista uma inter-relação satisfatória entre os Conselhos, a gestão pública e a sociedade civil, tendo em vista a relevância dos CACS na gestão dos recursos públicos educacionais. No entanto, os resultados de sua pesquisa apontaram sobre o CACS de Teresina que esse Conselho possuía problemas operacionais, o que trouxe como consequência pouca visibilidade com a sociedade e no âmbito educacional. Quanto à participação, foram identificadas dificuldades na compreensão sobre as contas do Fundeb, sinalizando uma prática pouco qualificada colocando em risco a efetividade e o pleno funcionamento da fiscalização e Controle Social dos recursos vinculados à educação.

O **sétimo trabalho**, intitulado “Limites e possibilidades do Controle Social: um estudo a partir do Conselho de acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA”, é uma dissertação e se trata de uma pesquisa qualitativa e de campo, a qual evidencia um estudo de caso e versa sobre o Controle Social dos recursos do Fundeb. O estudo objetiva analisar os limites e as possibilidades da efetivação do Controle Social, por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em Capitão Poço no Pará, e possui como finalidade responder se o CACS Fundeb - Capitão Poço possibilita o Controle Social e o exercício da cidadania. Sendo assim, a coleta de dados foi realizada por meio de documentos, observação não participante e entrevistas com seis membros do Conselho do Fundeb.

A categoria central de análise da pesquisa focalizou no Controle Social do Fundeb, tendo como subcategorias a gestão patrimonialista, a esfera pública, a concentração de decisões, a composição e atuação dos Conselhos. Dessa maneira, o autor começa fazendo uma discussão sobre Estado, sociedade e Controle Social, em seguida, dá ênfase ao Controle Social, no qual expõe as limitações na atuação do Conselho do Fundeb e apresenta as alterações legislativas para atuação nos Conselhos do Fundeb. Nessa lógica, evidencia o Conselho do Fundeb em Capitão Poço-PA e, por fim, discute os limites e possibilidades deste Conselho, revelando o processo de participação incipiente e os reflexos da centralidade no Poder Executivo. Ao analisar o Conselho em questão, Filho (2012) conclui que o Controle Social ainda não se instalou de maneira efetiva. Foi possível perceber reflexos de uma gestão patrimonialista, concentração das decisões no Poder Executivo, a falta de articulação entre os conselheiros e suas bases, causando fragilidades na representatividade dos Conselhos, além das falhas na capacitação dos conselheiros e na ausência de dados referentes aos relatórios mensais pelo Poder Executivo.

O **oitavo trabalho**, “Controle Social na política de financiamento da educação: uma análise da atuação dos Conselhos do FUNDEB na região metropolitana de Campina Grande – PB”, trata-se de uma dissertação que versa sobre a atuação do CACS diante da legislação, sua

estrutura organizacional, regras de funcionamento e meios de execução do Controle Social. O objetivo principal da pesquisa se deu em investigar o grau de contribuição da atuação dos Conselhos do Fundeb na Região Metropolitana de Campina Grande – PB para o cumprimento das finalidades do financiamento educacional, no período de 2010 a 2014. Dessa forma, foram aplicados questionários e entrevistas semiestruturadas (1 presidente, 3 secretários e 1 conselheiro); também foram coletados 12 depoimentos de membros nas reuniões dos Conselhos, e analisados 28 documentos.

O exame realizado por Andrade (2016) permitiu concluir que, apesar da existência dos Conselhos, sua atuação é prejudicada devido à dependência do Poder Público. Outras questões emergem no decorrer da investigação, de modo que ficou evidente a precariedade na formação inicial e continuada dos conselheiros e o desinteresse na transparência e publicização das ações dos Conselhos e colegiados legalmente formalizados.

O **nono trabalho**, “A câmara do FUNDEB do conselho municipal de educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação”, trata-se de uma dissertação orientada sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético para compreender as contradições entre as ações do Conselho e o movimento político, cultural e econômico. Sendo assim, para construir o seu referencial teórico, são utilizados autores como Kosik (1976), Silva (2011), Lima (2011), Carnoy (2003), entre outros. O objetivo da pesquisa está em compreender o funcionamento CACS do Fundeb, do município de Alta Floresta – MT. Com relação aos procedimentos metodológicos, foram realizadas observações, aplicação de questionários, entrevistas semiestruturadas e análise de documentos oficiais como as Leis Municipais nº 1.572/2007 e nº 1.666/2008 e a Lei Federal nº 11.494/2007, Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação e atas das reuniões do Colegiado.

Freire (2016) compreende que, para alcançar uma educação pública de qualidade, é necessário um projeto coletivo que seja ético e popular. Essa afirmativa confronta a realidade encontrada em sua pesquisa, pois o autor evidencia a necessidade de discussão política no âmbito dos Conselhos. O estudo indicou que a atuação na Câmara do Fundeb – Alta Floresta é burocrática e apresenta fragilidades com relação à sua função e planejamento; com isso, existem alguns desafios a serem superados no Controle Social e acompanhamentos dos recursos públicos na rede municipal. O autor compreende que ainda é necessário capacitação e formação política dos membros e representantes do Conselho para alcançar o efetivo funcionamento do Controle Social.

O **décimo trabalho**, “O funcionamento dos conselhos municipais de acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e seu regime jurídico”, é uma dissertação, realizada por meio

de uma pesquisa quantitativa que utiliza como método a pesquisa de *survey* para o levantamento de dados e informações. O estudo objetivou delimitar o regime jurídico do Controle Social do Fundeb, identificando princípios e regras aplicáveis. Sendo assim, foram enviados questionários para o e-mail de 1.152 conselheiros constantes no banco de dados do FNDE, a fim de produzir dados sobre o grau de conhecimento e qualificação dos conselheiros, as atribuições e autonomia em relação ao poder executivo, composição, funcionamento, condições e infraestrutura dos Conselhos.

As constatações dos conselheiros foram sintetizadas em porcentagem e apontaram alguns resultados: 40% indicam que seus pares possuem baixa qualificação; 39,2% afirmaram não realizar a elaboração da proposta orçamentária anual; 39,7 % dos conselheiros da região Sudeste afirmaram nunca verificar a utilização dos recursos do Fundeb; 63,20% afirmaram não obter auxílio de um profissional de contabilidade; 21,96% afirmam que o Conselho não possui uma sala, além disso, relatam a falta de internet e equipamentos básicos para o funcionamento do Conselho.

Diante do exposto, a pesquisa de Dias (2017) revelou que existem problemas no formato jurídico-institucional dos Conselhos e as principais causas são: excesso de interferência do Poder Executivo; pouca autonomia dos Conselhos; alto nível de exigência dos membros em relação ao conhecimento técnico e a redução do Conselho em ações formais. Além disso, o autor indica a necessidade de aperfeiçoamento da legislação quanto ao formato da eleição para conselheiros, assim como também é preciso maior capacitação dos membros do CACS-Fundeb.

O décimo primeiro trabalho, “O Controle Social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do conselho do FUNDEB em Mossoró-RN”, é uma dissertação de abordagem qualitativa, cujo objetivo foi verificar a efetividade e identificar os limites existentes no Controle Social do Conselho Municipal do Fundeb em Mossoró- RN, na distribuição de receitas para a educação. Para fazer o diálogo com as referências teóricas, foram utilizados trabalhos acadêmicos, assim como alguns documentos oficiais, como regimento interno do Conselho, pareceres e atas. Quanto à metodologia, foram utilizadas técnicas como observação não participante, aplicação de formulários e entrevistas e análise do conteúdo.

Marques (2019) não identificou a efetividade do CACS Fundeb – Mossoró, pois o mesmo negligencia parte de suas atribuições, os documentos advindos do Poder Executivo são inacessíveis e de difícil compreensão pelos Conselheiros dificultando a efetividade do Controle Social. Para além disso, o autor constatou que a sociedade demonstra desinteresse no processo de escolha e eleição dos representantes do Conselho, sendo assim, não há predominância

democrática nem tão pouco legitimidade dos conselheiros para o exercício das suas atribuições e funções.

O **décimo segundo trabalho**, “A Atuação do CACS/Fundeb No Município de Bragança/PA: Limites, Avanços e Desafios na Fiscalização dos Recursos da Educação Básica no Período de 2014 a 2017”, é uma dissertação de mestrado de autoria de Correa (2022), que investigou a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/Fundeb), tendo como foco a fiscalização dos recursos destinados à educação no município de Bragança/PA, no período de 2014 e 2017. A pesquisa utilizou uma abordagem quanti-qualitativa para analisar o papel do Conselho no controle social dos recursos públicos. O estudo destacou a importância dos Conselhos como mecanismos de fiscalização na política de fundos, examinando sua atuação na aplicação dos recursos, bem como os desafios enfrentados. Os resultados indicaram que, apesar da conformidade legal na composição do CACS, houve baixa participação discente e uma redução na presença de suplentes nas reuniões na gestão de 2015-2017. Mesmo assim, o Conselho identificou irregularidades e emitiu pareceres desfavoráveis à aprovação de contas do gestor, ao examinar a prestação de contas da Semed do município de Bragança/PA.

O estudo de Correa (2022) também revelou que os desafios enfrentados pelo Conselho do município de Bragança/PA refletiram dificuldades também presentes em outros CACS no Brasil, como por exemplo, desafios na condição de funcionamento, falta de materiais, ausência de formação e pouco respaldo da administração pública. Apesar dessas limitações, o CACS/Fundeb manteve sua função fiscalizadora, realizando reuniões e analisando documentos contábeis, demonstrando que, mesmo em condições adversas, os conselheiros conseguiram atuar na fiscalização dos recursos educacionais do município.

O **décimo terceiro trabalho**, “Percursos e desafios na atuação dos conselhos de acompanhamento e Controle Social do município de Cachoeira do Sul/RS”, é uma dissertação de mestrado de Puntel (2022) e investigou a atuação dos CACS Fundeb e do Programa de Alimentação Escolar em Cachoeira do Sul/RS. A pesquisa buscou compreender como os recursos da educação pública são utilizados e qual o papel do acompanhamento social nesse processo. A metodologia utilizada envolve um estudo de caso com abordagem qualitativa, triangulação de dados e análise documental e de conteúdo, com base em entrevistas com presidentes dos CACS Fundeb e Alimentação Escolar. Entre os pontos abordados por Puntel (2022), estão as dificuldades na divulgação da função dos Conselhos, na atuação dos conselheiros e na análise de documentos e relatórios. Como produto, o estudo propôs um guia consultivo sobre os mecanismos de controle social e a aplicação dos recursos educacionais,

acompanhado de uma agenda de divulgação e formação para as comunidades escolares, visando ampliar o acesso às informações sobre o financiamento da educação pública.

O **décimo quarto trabalho**, “O Controle Social do Fundeb no município de Teresina-PI: limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007”, é uma dissertação de mestrado de Matos (2024) a qual analisou as potencialidades e limitações do CACS Fundeb, em Teresina-PI, no período de 2007 e 2020, tendo como recorte a fiscalização dos recursos destinados à educação. A pesquisa foi baseada em metodologia qualitativa, e incluiu análise documental e entrevistas com conselheiros e a secretária executiva. Entre os pontos positivos, destacaram-se a própria existência do CACS como instância fiscalizadora, a ampliação da participação social no Fundeb permanente, o impedimento de parentes de gestores e representantes do poder público na coordenação, a busca por formação pelos conselheiros e a organização interna do colegiado. Porém, o estudo também revelou limitações que ameaçam a efetividade do Conselho, como a formação insuficiente dos conselheiros, a falta de uma política que viabilize a participação da sociedade civil, dificuldades estruturais e operacionais dependentes do poder público e a frágil articulação com órgãos de controle estatal. Também se identificou uma relação pouco orgânica entre representantes e representados, o que torna o CACS mais influenciado pelo poder público do que pela sociedade.

APÊNDICE B

TESES E DISSERTAÇÕES ADOTADAS NA PESQUISA

TÍTULO DO TRABALHO	ANO	NÍVEL	AUTOR	RESUMO	INSTITUIÇÃO	REGIÃO	SISTEMA
1 – Os conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social https://repositorio.ufba.br/handle/ri/11108 Recorte Temporal da pesquisa (1998 a 2001)	2003	Tese	ARAGÃO, José Wellington Marinho de DOC01F	A pesquisa, desenvolvida numa abordagem qualitativa, apresenta e analisa comparativamente quatro estudos de caso sobre o Conselho do Fundef, em Municípios baianos, no período de 1998 a 2001. Faz uma análise tanto do processo institucional de criação, instalação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, segundo determina a Lei Federal nº 9.424/96, como também, examina a visão dos conselheiros sobre si mesmos e sobre o papel institucional desses órgãos de representação social. São analisados aspectos da escolha, nomeação e legitimidade na representação social, além da questão da participação efetiva e da capacitação profissional dos conselheiros para o desempenho das suas funções. Neste trabalho de investigação revela-se que o exercício da prerrogativa de acompanhamento e controle social por parte dos conselheiros praticamente inexistem em virtude do caráter mais estatal do que social desses órgãos. A análise dos dados empíricos revela uma situação pouco auspiciosa nas competências exercidas por esses conselheiros do Fundef quanto ao desempenho das suas atribuições previstas na legislação federal. Os conselheiros, na sua grande maioria, desempenham funções de meros conferentes de prestação de contas e de verificação contábil de processos administrativos (pagamento de despesas pela conta vinculada do Fundef). As principais conclusões deste estudo indicam que nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef existe uma presença expressiva do executivo municipal influenciando na condução das suas ações e que esses órgãos apresentam também um caráter mais fiscalista do que propriamente de avaliação do mérito da aplicação dos recursos do Fundo em manutenção e	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia (PPGE/ UFBA)	Nordeste	Municipal

				desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do seu magistério.			
2 – Fiscalização e Controle do FUNDEF: Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro. Recorte Temporal da pesquisa (1994 a 2002) https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=especifico&nrSeq=9163@1	2006	Mestrado	SILVEIRA, Derli DOC02F	Este estudo promove uma avaliação sobre o FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério , principal política de financiamento da educação pública brasileira nos anos 90, observando os diversos processos de controle e fiscalização, fundamentalmente, exercidos pelos CACSS - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, compreendendo as ações destes Conselhos nas suas três instâncias : União , estado do Rio de Janeiro e, em especial ,nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro.	Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio. (PPGE/PUC- Rio)	Sudeste	Municipal
3 – O conselho de acompanhamento e Controle Social do Fundef: um estudo de caso do município de São Paulo. https://repositorio.usp.br/item/002333572 Recorte Temporal da pesquisa (1998 a 2006)	2007	Mestrado	SANTOS, Kátia Aparecida dos DOC03F	Esta pesquisa é um estudo de caso sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) do Município de São Paulo, cuja perspectiva de análise foi identificar as ações de seus membros na realização das atividades do próprio Conselho e, desta forma, compreender quais foram as condições reais que tiveram para realizar o acompanhamento e o controle social das contas do Fundef no Município de São Paulo. Além disso, procurou analisar a dinâmica adotada por este Conselho para realizar suas funções de acordo com a legislação, por se tratar de um Conselho recente na história da Educação no Brasil. O estudo de caso foi realizado com material produzido, no período de 1998 a 2006, na forma de Atas das Reuniões e dos Relatórios Anuais. Entrevistas com membros do CACS serviram de complementação à análise efetuada na pesquisa. Como resultado do estudo, identificou-se que as quatro primeiras gestões não conseguiram analisar as respectivas contas do Fundef do município de São Paulo nos períodos correspondentes aos mandatos dos Conselheiros e somente a 5ª gestão conseguiu elaborar os Relatórios do seu período de mandato. Concluiu-se, ainda, que a atuação dos Conselheiros foi dificultada devido à falta de dados para a análise das contas, à morosidade da administração pública municipal em designar novos conselheiros, às dificuldades para a formação dos Conselheiros ao	Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. (PPGE/USP)	Sudeste	Municipal

				longo dos mandatos e às constantes substituições de membros, especialmente do segmento de pais. Apesar de ter efetivamente pouca interferência nas ações dos governos municipais, o CACS configura-se como um espaço importante para o debate acerca da Gestão Democrática do Financiamento da Educação.			
4 – Participação e Controle Social na educação: Onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento do Controle Social do FUNDEB https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3704 Recorte Temporal da pesquisa (2007 a 2009)	2010	Mestrado	BORBA, Silvana Lucia de Souza, DOC04B	Este trabalho objetiva analisar os fatores que limitam e os que promovem a participação nos Conselhos/Câmaras de Acompanhamento e de Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, tendo por unidade de análise os municípios do Recife, Olinda e do Cabo de Santo Agostinho, no período de 2007 a 2009, que corresponde à implementação da Lei 11494/2007 do FUNDEB. Adotando como referência teórico-metodológica a Análise de Conteúdo de Bardin, a investigação foi realizada a partir da análise documental, de entrevistas e observações. O marco teórico-conceitual foi construído, tomando por base os estudos sobre a participação política, elemento fundamental para o controle social dos recursos destinados à educação. Para melhor compreensão dos conceitos, as categorias fundamentais deste trabalho são: a participação, a sociedade civil e a cultura política. A pesquisa revelou que os limites da participação dependem tanto do grau de conhecimento, do compromisso e da vontade política dos conselheiros, quanto da parceria com o poder local. Os resultados revelaram que o controle social ainda sofre limitações: do poder local, em não disponibilizar documentos e informações, dificultando a análise das prestações de contas, e da cultura política de não mobilização dos conselheiros na busca de melhor formação, uma vez que o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Corregedoria Geral da União se colocam à disposição para tal. Revelou também que o modelo de Câmara amplia tanto o debate referente ao controle social quanto à participação dos conselheiros nas Câmaras, quando o Conselho Municipal de Educação em que está inserida é bem estruturado	Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea, Universidade Federal de Pernambuco. (PPGEDUC/UFP E)	Nordeste	Municipal
5 – Controle Social dos recursos do FUNDEF /FUNDEB do município de Teresina (2004 a 2009).	2011	Mestrado	SOARES, Lucineide Maria dos Santos	O estudo analisa a atuação do Controle Social do FUNDEF e FUNDEB (CACS) do Município de Teresina, correspondente ao período de 2004 a 2009. A pesquisa, trata de aspectos ligados à dinâmica dos trabalhos realizados, levando em conta as atribuições	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade	Nordeste	Municipal

https://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/Lucineide.pdf Recorte Temporal da pesquisa (2004 a 2009).			DOC06FB	do referido Conselho, ressaltando o histórico, especialmente a atuação dos Conselheiros, bem como retratando o contexto democrático em que as políticas de Fundos foram gestadas. Buscamos responder à seguinte questão: até que ponto o CACS cumpriu seu papel conforme funções legais atribuídas no espaço de tempo de 2004 a 2009? Quanto à metodologia, utilizou-se a pesquisa qualitativa, analisando documentos oficiais, balancetes, pareceres e atas das reuniões, como também entrevistas estruturadas. Este estudo se torna importante devido à relevância do CACS na gestão dos recursos públicos para a Educação. Desse modo, torna-se imprescindível uma perfeita inter-relação entre gestão pública, Conselhos e sociedade. Os resultados apontaram que este Conselho, em seus anos iniciais, teve muitos problemas em sua operacionalidade, chegando a 2009 com uma estrutura organizada, funcionando com documentação acessível, mas ainda com pouca visibilidade no meio educacional e na sociedade como um todo. Em relação à participação dos Conselheiros, é visível a carência de uma prática mais qualificada, principalmente por apresentarem dificuldades em entender as contas do FUNDEB. Isso coloca a necessidade do cumprimento pleno da função de controle social dos recursos da educação vinculados a uma qualificação constante dos Conselheiros e à efetiva representatividade de cada segmento, na fiscalização desses recursos.	Federal do Piauí. (PPGED/UFPI)		
6 – Controle Social da Educação Básica Pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41970/5/Dissertacao_Marcus_Braga.pdf Recorte Temporal da pesquisa (2007 a 2009)	2011	Mestrado	BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo DOC05B	A presente pesquisa elegeu como objeto de investigação o controle social com prioridade para os conselhos na educação básica pública e tem como objetivo analisar a atuação dos conselheiros, na sua finalidade precípua de fiscalização dos recursos financeiros, dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará. Para apreender o objeto, estabeleceram-se as seguintes questões: como se configurou o movimento social de luta pelo controle social e pelo disciplinamento dos recursos financeiros na educação pública? De que maneira os conselhos na educação básica pública se relacionam com os movimentos sociais e ambos reinventam práticas de controle social? Como tem sido a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará, segundo os eixos: composição e legislação, conselheiros, atuação cotidiana e estrutura de funcionamento? Que concepções e	Programa Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. (PPGE/FE/UNB)	Centro-Oeste	Estadual

				práticas de controle social na educação básica pública são construídas e vividas pelos servidores da área de controle e os conselheiros do Fundeb no Ceará? A abordagem metodológica aproxima-se do materialismo histórico-dialético e situa-se na perspectiva qualitativa, considerando-se as contradições na atuação dos conselhos, à luz dos dados obtidos pelo Questionário (Anexo A) e o Consolidado de irregularidades (Quadro 1) e dez entrevistas realizadas com os servidores dos órgãos de controle que atuam diretamente sobre o Fundeb. O estudo está dividido em três capítulos: o primeiro trata do referencial de Estado em Marx e Gramsci, a conceituação do controle social em educação nesse prisma e um histórico do disciplinamento dos recursos educacionais no Brasil; o segundo busca analisar os conselhos como instrumentos de controle social, as contradições e as questões neopatrimonialistas na sua atuação e localiza o CACS do Fundeb nesse contexto e na legislação; e o terceiro capítulo analisa os dados construídos no campo a partir dos eixos: composição e legislação, conselheiros, infraestrutura e atuação no cotidiano. E como resultados o estudo aponta que a visão do controle social em educação carece ainda de um viés crítico que dê conta das contradições envolvidas na atuação dos conselhos, que criados em um contexto das ideias neoliberais e dos organismos internacionais, surgem como instrumentos de colaboração dos sistemas de controle no processo de municipalização das políticas educacionais, mas também resultado da luta da sociedade civil pelos seus direitos sociais. Desse modo existe um caráter contraditório imanente nos CACS do Fundeb, na sua atuação técnico-contábil demandada pelas normas e regras oficiais e o seu aspecto político-formativo, como aspiração da população por uma educação de qualidade social. Essa contradição permite, pela estratégia da guerra de posição, que esse conselho seja um palco de luta entre interesses dos trabalhadores, utilizando a fiscalização técnica como espaço de participação e de materialização de direitos sociais.			
7 – Limites e possibilidades do Controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e Controle	2012	Mestrado	Filho, João Ribeiro dos Santos DOC07B	Trata-se de estudo acerca do controle social dos recursos do Fundeb, realizado no município de Capitão Poço, região nordeste do estado do Pará. A pesquisa objetivou analisar os limites e as possibilidades relativas à efetivação de controle social, por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no	Pós-graduação em educação, da Universidade Federal do Pará. (PPGED/UFPa)	Norte	Municipal

Social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA. (2012) https://repositorio.ufpa.br/jspui/2011/2821/1/Dissertacao_LimitesPossibilidadesbitstreamControle.pdf Recorte Temporal da pesquisa (2007 a 2010)		referido município. O estudo foi norteado pelo questionamento se as características e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em âmbito municipal, o configuram como espaço ou esfera pública que possibilita a efetivação do controle social e o exercício da cidadania. Em relação à metodologia de pesquisa, adotou-se abordagem qualitativa, com estudo de caso instrumental desenvolvido mediante pesquisa de campo. A coleta de dados foi desenvolvida por meio de documentos, entrevistas e observação não participante. A análise foi desenvolvida tendo como referência a categoria central controle social do Fundeb, a partir dos seguintes temas ou subcategorias: esfera pública; composição e atuação do conselho; concentração de decisões; gestão patrimonialista. Os resultados mostraram que o conselho do Fundeb de Capitão Poço apresenta forte concentração das decisões no próprio Poder Executivo, inclusive com a organização do processo de escolha dos membros e que não representa efetivamente um espaço de interação entre Estado e sociedade. Também se observaram reflexos de gestão marcadamente patrimonialista, com destituição do conselho do Fundeb e nomeação de novos membros, sem o correspondente processo eleitoral, no início do mandato do chefe do Poder Executivo. A análise revelou ainda a existência de desarticulação dos conselheiros com suas bases; fragilidade na mobilização das entidades representadas; falta de informação e de capacitação dos conselheiros para o exercício do controle social; e ausência de fornecimento de relatórios mensais por parte do Poder Executivo, para fins de análise pelos integrantes do Conselho. Em síntese, a pesquisa revelou que o controle social do Fundeb em Capitão Poço ainda não se instalou efetivamente. O estudo de caso instrumental desenvolvido em Capitão Poço/PA permitiu inferências quanto à necessidade de desenvolver outros estudos relacionados à temática, como por exemplo: valorização dos profissionais da educação e controle social do Fundeb; institucionalização do controle social do Fundeb como imposição, sem participação social em nível local		
--	--	--	--	--

8 – Controle social na política de financiamento da educação: uma análise da atuação dos conselhos do FUNDEB na Região Metropolitana de Campina Grande – PB Recorte temporal da pesquisa (2010 a 2014)	2016	Mestrado	ANDRADE, Fellipe Almeida de DOC08B	O presente estudo realiza uma análise da atuação dos Conselhos Municipais de Controle Social – CACS da principal política de financiamento da educação no Brasil: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB. O principal objetivo é investigar o grau de contribuição destes colegiados – que contam com a representação de diversos segmentos ligados ao ensino e também de seus principais beneficiários – para o cumprimento das finalidades do financiamento educacional, tendo como referência a administração municipal. São analisadas a estrutura organizacional, as regras de funcionamento, os meios de execução do controle social e os impactos da atividade do CACS diante do que a legislação outorga-lhe como prerrogativas. O campo da pesquisa é a Região Metropolitana de Campina Grande, no Estado da Paraíba, e o marco temporal é o período compreendido entre os anos de 2010 a 2014. O exame realizado permitiu verificar que os Conselhos existem e são relativamente atuantes, mas padecem de limitações causadas pela sua dependência junto ao Poder Público, pelos vícios persistentes na eleição de seus membros, pela precariedade da formação inicial e continuada dos conselheiros e pelo escopo restrito das informações a que, obrigatoriamente, têm acesso.	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco	Centro-Oeste	Municipal
9 – A câmara do FUNDEB do conselho municipal de educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação. http://ri.ufmt.br/handle/1/1022 Recorte temporal da pesquisa (2014 e 2015)	2016	Mestrado	FREIRE, Eduardo José DOC09B	Este estudo tem como objetivo principal compreender o funcionamento da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS do FUNDEB), do município de Alta Floresta - MT. Na perspectiva metodológica do materialismo histórico-dialético, buscamos analisar as contradições presentes nas ações deste Colegiado e o movimento político, econômico e cultural no qual está inserido, para abstrair quais os limites e possibilidades que o funcionamento dessa Câmara traz para a criação de uma nova cultura de controle social no município em questão. Autores como Gramsci (1981; 2006), Kosik (1976), Carnoy (2003), Semeraro (1999), Gohn (2008; 2012), Davies (1999; 2004; 2007; 2008; 2010; 2012),	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso. (PPGE/UFMT)	Centro-Oeste	Municipal

				Siraque (2009), Silva (2011), Lima (2011) e Braga (2011; 2015) fazem parte do quadro teórico que permitiu referências para o uso de importantes categorias teóricas, como: participação, controle social e políticas públicas. Como procedimento metodológico, os instrumentos de coleta de dados adotados foram: entrevistas semiestruturadas, questionários, observação e análise documental: atas das reuniões do Colegiado pesquisado e documentos oficiais, como o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, as Leis Municipais no 1.572/2007 e no 1.666/2008 e a Lei Federal no 11.494/2007. Os resultados do estudo evidenciam que a Câmara do FUNDEB de Alta Floresta atua no formato burocrático, em cumprimento à legislação. Apresenta fragilidades no plano de suas funções, pois constatamos limites na funcionalidade, quanto à forma hegemônica de participação dos Conselheiros, que se dá como participação instrumental. Esse processo pressupõe transformação da cultura de participação, sobretudo, dos representantes da sociedade civil, para fortalecer o controle social que se atribui como função precípua ao Colegiado. O que ficou constatado pelo presente estudo é que no município de Alta Floresta há desafios para os Conselheiros da Câmara do FUNDEB, os atuais e os seus sucessores, no que tange ao acompanhamento e controle social dos recursos aplicados na rede pública municipal. Vale afirmar que o alcance de uma educação pública de qualidade, dada a conjuntura política e econômica do país, é algo que depende de um projeto coletivo que seja ético-popular e, neste caso estudado, constatamos que a falta de discussão política, a apatia dos representantes da sociedade civil aos assuntos técnicos tratados e o silenciamento desses segmentos demandam capacitação, em nível técnico contábil e de formação política, para darem outro rumo às deliberações da Câmara, visando alcançar status de controle social efetivo ao seu funcionamento.			
10 – O funcionamento dos conselhos municipais de acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e seu regime jurídico.	2017	Mestrado	DIAS, Sérgio Luiz Pinel. DOC10B	Os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) são instituições públicas colegiadas, autônomas, ligadas, mas não subordinadas, ao poder executivo, integradas por membros da comunidade escolar, governo e sociedade civil, que possuem prerrogativas e impedimentos legais, para exercerem, de maneira independente, as atribuições listadas na lei 11.494/2007 e legislação esparsa. O funcionamento desses	Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. (PPGD/UNIRIO)	Sudeste	Estadual

http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/handle/unirio/238 Recorte temporal da pesquisa (2014 a 2016)				conselhos sociais de controle de políticas públicas será reflexo de diversas condicionantes, tais como a forma de indicação ou eleição dos conselheiros, a sua representatividade e qualificação, as regras de deliberação coletiva, a existência de recursos técnicos, humanos e materiais e tudo que possa influir nas suas manifestações. Os dados cadastrais dos conselheiros fornecidos pelo Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE) indicam que os conselhos estavam, no mês de maio de 2016, regularmente constituídos em 90% dos municípios brasileiros. As pesquisas acadêmicas existentes indicam a existência de problemas no formato jurídico-institucional dos conselhos, por padecerem das seguintes falhas: 1) existência unicamente formal, para que sejam mantidos os repasses de recursos públicos; 2) o nível de exigência de conhecimento técnico que é demandado de seus membros é exacerbado e não compatível com aquilo que se espera dos conselheiros; 3) falta de autonomia dos conselhos; 4) excesso de ingerência do poder executivo. A pesquisa de survey realizada com a aplicação de questionários, por e-mail, a 1.152 conselheiros, permitiu a obtenção de dados possíveis de serem generalizados sobre as condições de infraestrutura dos CACS-FUNDEB municipais, o seu funcionamento, uma avaliação sobre o exercício de suas atribuições, o processo para a composição desses conselhos e o grau de sua autonomia em relação ao poder executivo			
11 – O Controle Social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do conselho do FUNDEB em Mossoró-RN. https://repositorio.ufer.br/handle/prefix/5211 Recorte temporal da pesquisa (2013 a 2018)	2019	Mestrado	MARQUES, Thiago Henrique Gomes Duarte DOC11B	Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade nas ações estatais passou a ganhar maior respaldo, chegando a ser institucionalizada em várias áreas. No trato com os recursos públicos voltados para a educação básica, instituiu-se o Conselho do Fundeb, composto por membros da sociedade e do Estado, com a principal função de exercer o controle social sobre a utilização desses recursos. Pela sua composição, hipoteticamente, o Conselho deve ser dotado de total legitimidade representativa da sua base e atuar em estrita consonância com a legalidade, utilizando todas as prerrogativas que lhe foram atribuídas. Fazendo uso da análise de conteúdo, da observação não participante e da aplicação de formulário aos conselheiros; utilizando ainda, como fontes, trabalhos acadêmicos e leis correlatas ao tema, além dos documentos internos do Conselho – seu regimento interno e suas atas – tudo isso em permanente diálogo com a referência teórica devida, chegamos à conclusão de	Programa de Pós-graduação em Administração pública, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. (PROFIAP/UFERSA)	Nordeste	Municipal

				que o Conselho do Fundeb de Mossoró não atua com efetividade, preterindo cerca da metade das suas atribuições, bem como de que os documentos apresentados pelo Poder Executivo para prestação de contas é ininteligível para a quase totalidade dos Conselheiros, o que impede o efetivo exercício do controle social. Por fim, em que pese maior parte da composição do Conselho ser oriunda da sociedade, concluímos que não há efetiva legitimidade dos conselheiros para exercerem sua função, o que pode ser observado em especial pela ausência de predominância democrática na escolha dos representantes, enfatizado pela falta de interesse dos representados e que repercute na ausência de diálogo entre representante e representados.			
12 – A Atuação do CACS/Fundeb No Município de Bragança/PA: Limites, Avanços e Desafios na Fiscalização dos Recursos da Educação Básica no Período de 2014 a 2017. https://www.ppeb.propesp.ufpa.br/Arquivos/Disserta%C3%A7%C3%B5es/2022/Disserta%C3%87%C3%83o%20frederico%20dos%20rem%C3%89dios%20corr%C3%8aa.Pdf <u>Dissertação Frederico Dos Remédios Corrêa.Pdf</u> Recorte Temporal da pesquisa (2014 a 2017)	2022	Mestrado	CORRÊA, Frederico dos Remédios DOC12B	O trabalho em questão foi resultado de um estudo da área do Financiamento Educacional, enfatizando a atuação do conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da educação (CACS/Fundeb) na fiscalização dos recursos destinados à educação. teve como objetivo principal analisar o papel do CACS no controle social dos recursos públicos do Fundeb no município de Bragança/PA no período de 2014 a 2017. A metodologia utilizada foi do tipo quanti-qualitativa, pela necessidade de uma articulação entre essas duas dimensões, uma relacionada ao quantitativo de documentos coletados e a outra pela forma de análise empregada. pela natureza do objeto pesquisado, destacamos como categoria principal de análise o controle social, fundamentado a partir da discussão sobre o conceito de controle e seus diferentes tipos, destacando a relevância que os conselhos de acompanhamento e controle social (Cacs) exerceram enquanto mecanismos de controle social a partir da política de fundos. além da tarefa de acompanhar a aplicação dos recursos, ao longo do período indicado procuramos averiguar avanços, limites e desafios do CACS. como resultados, averiguamos que o CACS considerou as orientações legais quanto a sua composição e, mesmo garantindo participação de todos os membros do conselho, houve pouca participação discente nas reuniões. os documentos analisados revelaram ainda que na gestão do CACS de 2013-2015 tanto membros titulares quanto suplentes participavam das reuniões, mas na gestão seguinte (2015-2017), apenas membros titulares fizeram-se presentes. dos resultados encontrados, inferimos que, com	Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) ICED/UFPA	Norte	Municipal

				relação ao seu papel fiscalizador, percebemos que os membros do conselho solicitavam constantemente documentos contábeis para fins de subsidiar a apreciação que realizavam nas prestações de contas realizadas pelo gestor da secretaria municipal de educação (SEMED). o CACS encaminhou documentos requerendo junto ao poder público municipal a realização de formação para seus membros, mas não encontramos elementos que nos permitissem afirmar que estas solicitações foram atendidas. Ao analisar as prestações de contas, foram identificadas irregularidades e emissão de parecer desfavorável a aprovação de contas do secretário municipal de educação. Identificamos propostas interessantes como visitas nas escolas dos interiores, criação de uma ouvidoria, de um grupo em mídia social, de atendimentos semanais as escolas e servidores, no entanto, só encontramos indícios positivos quanto às visitas nas escolas, ação denominada “caravana do Fundeb”, mas que infelizmente não foram consolidadas pela falta de apoio da SEMED. Os limites enfrentados pelo conselho de Bragança foram aqueles evidenciados em diferentes CACS no Brasil, pois o de Bragança também apresentou problemas de infraestrutura, falta de material, formação, apoio dos gestores públicos. concluímos indicando que, apesar dos problemas relatados em diferentes localidades brasileiras existirem também em Bragança, isto não impediu que CACS/Fundeb exercesse sua função fiscalizadora no que condiz aos recursos do fundo e demais programas direcionados à educação municipal, mesmo funcionando em espaços improvisados, sem material e/ou formação adequados, com pouco apoio da administração pública local, os conselheiros conseguiram realizar suas reuniões mensais e também momentos específicos voltados para análise de documentos contábeis.			
13 – Percursos e desafios na atuação dos conselhos de acompanhamento e Controle Social do município de Cachoeira do Sul/RS https://repositorio.ufsm.br/handle/1/24476	2022	Mestrado	PUNTEL, Michele DOC13B	O presente estudo está inserido no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional (PPPG), da Universidade Federal de Santa Maria – RS (UFSM), desenvolvido na Linha de Pesquisa I: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica e Superior, vinculado ao conjunto de trabalhos e produções do projeto de pesquisa (guarda-chuva) do grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão Educacional REDES/UFSM, que realiza pesquisas e estudos acerca das políticas públicas e gestão educacional considerando a interlocução entre Educação Básica e Superior, que tem como temática de investigação dos percursos e	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria. (PPPG/UFSM).	Sul	Municipal

Recorte temporal da pesquisa (2015 a 2020)				desafios na atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Programa de Alimentação Escolar do município de Cachoeira do Sul/RS. A proposta de pesquisa se justifica na importância de estabelecer uma análise dialógica com o percurso de atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), que se expressam através de um espaço democrático, que fomenta a gestão compartilhada de diferentes segmentos sociais na fiscalização e no controle social dos recursos destinados ao financiamento da educação pública. A pesquisa traz como problema: como utilizam-se os recursos da educação pública e como essa ação está vinculada ao acompanhamento realizado pela sociedade através dos CACS, e como está se percebendo essa construção e/ou consolidação das políticas públicas para a gestão da educação? Para atender essa intenção, definiu-se como objetivo geral analisar os percursos e os desafios na atuação dos CACS Fundeb e Alimentação Escolar no cotidiano da gestão educacional em relação ao controle social e à aplicação dos recursos destinados ao financiamento da educação de Cachoeira do Sul/RS; e como objetivos específicos: investigar a percepção e ação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) atreladas à legislação que instituiu os mesmos; verificar o sistema de monitoramento e acompanhamento dos conselhos com relação à efetivação do papel no controle social; identificar as receitas destinadas à educação pública municipal e destinação dos gastos que sejam pertinentes às políticas públicas educacionais; elaborar um guia consultivo sobre os mecanismos de controle social e a aplicação dos recursos destinados ao financiamento da educação de Cachoeira do Sul/RS. As escolhas metodológicas são baseadas em um estudo de caso (YIN, 2010 e GIL, 2008), de abordagem qualitativa (BOGDAN; BIKLEN, 2003). Além disso, pautou-se na análise investigativa, a qual utiliza-se da triangulação de dados (MINAYO, 2010), entrelaçando os documentos legais, as bibliografias relacionadas ao tema e os dados construídos ao longo da pesquisa. A construção dos dados partiu da aplicação de entrevistas com os presidentes dos CACS Fundeb e Alimentação Escolar do município de Cachoeira do Sul/RS, apoiado pela análise de conteúdo e análise documental de Bardin (2009). Na conclusão,			
---	--	--	--	---	--	--	--

				evidenciou-se a análise das categorias de políticas públicas e o financiamento da educação: ajustes dos mecanismos, aprovação de contas, orçamento 2022 e uso racional dos recursos; categorias de gestão educacional e social: articulação entre CACS e SMEd, planejamento e acompanhamento das ações e participação dos segmentos sociais; e categorias de formação e informações sobre os CACS: divulgação da função dos CACS, papel dos conselheiros, orientações para as análises e relatórios de trabalho. O produto proposto trata-se de um guia consultivo sobre os mecanismos de controle social e a aplicação dos recursos destinados ao financiamento da educação de Cachoeira do Sul/RS, atrelado a uma agenda de divulgação e formação junto às comunidades escolares, buscando dar acesso e expandindo as informações sobre o cenário do financiamento da educação pública.			
14 – O CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007 https://www.sigaa.ufpi.br/sigaa/public/programa/noticias_desc.jsf?lc=pt_BR&id=609&noticia=516610303 Recorte temporal da pesquisa (2007 a 2020)	2024	Mestrado	MATOS, Jessica Maiure Chaves DOC14B	Este estudo tem como objetivo compreender as potencialidades e os limites da ação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de Teresina-PI, no exercício de suas funções, no período de 2007 a 2020. A pesquisa buscou alcançar os seguintes objetivos específicos: a) inventariar o percurso histórico das mudanças que ocorreram no formato do CACS durante o período de vigência do Fundef e do Fundeb no município de Teresina-PI; b) compreender, na dinâmica de funcionamento do CACS Fundeb, o processo de formação dos conselheiros para o exercício de suas funções; c) analisar o processo de composição e representação do CACS Fundeb; d) conhecer a relação estabelecida entre poder público e CACS Fundeb em relação às condições estruturais e funcionais necessárias para seu pleno funcionamento; e) analisar a efetividade da função fiscalizatória do CACS Fundeb no município de Teresina-PI. Os trabalhos de Davies (2004), Cury (2006), Gohn (2006; 2008; 2011), Pinto (2008), Freire (2016), Lucyk (2020), entre outros, contribuíram para o embasamento teórico da pesquisa. Quanto à metodologia, o estudo é classificado como exploratório, de caráter descritivo e de abordagem qualitativa, envolvendo pesquisa documental e trabalho de campo. Os documentos consistem na legislação municipal e nacional que instituiu e regulamentou o Conselho, nas atas de reuniões, nos relatórios	Programa de Pós-graduação Em Educação/CCE Universidade Federal do Piauí	Nordeste	Municipal

				anuais e nos pareceres do CACS e do TCE sobre as contas do Fundeb de 2007 a 2020. O trabalho de campo consistiu na realização de entrevistas com conselheiros do período em análise e com a secretária executiva. Os resultados indicam, como potencialidades: a existência do CACS como instância de acompanhamento e controle social sobre os recursos do Fundo; a sua composição, com representantes da comunidade escolar, situação melhorada no Fundeb permanente, que incluiu articulações sociais que atuam na defesa da educação; o impedimento de participação de parentes e afins dos gestores; a proibição de representantes do poder público em assumir a coordenação; a iniciativa do colegiado em buscar formação individual e coletiva; a ação reivindicatória de condições estruturais e operacionais para a realização das atividades cotidianas do colegiado; o elevado nível de organização interna; e a disposição de alguns conselheiros para superar os limites de atuação, não desistindo da função. As limitações para o controle social se referem: à formação insuficiente dos conselheiros para o exercício de suas funções; à falta de uma política que viabilize a participação dos representantes da sociedade civil nas atividades do CACS, decorrente das dificuldades de liberação do trabalho daqueles que não são funcionários públicos; à dependência relativa ao poder público no que diz respeito às condições estruturais e funcionais; à incipiente articulação entre o Conselho e os órgãos de controle estatal; à falta de relação orgânica entre representantes e representados na atuação dos conselheiros, deixando mais permeáveis os interesses do poder público, portanto tornando o conselho mais estatal do que social. O conjunto desses problemas minimizam a efetividade da função de acompanhamento e controle social, indicando a necessidade de maior consolidação do colegiado no sentido de cumprir plenamente sua função, de forma a inibir os desperdícios ativos (corrupção) e passivos (má gestão) dos recursos do fundo e de realizar seu importante papel na garantia de que os recursos sejam devidamente investidos em políticas voltadas à garantia do direito à educação.			
--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração da pesquisa (2025).

APÊNDICE C
CONCEITOS DE CONTROLE SOCIAL, SEGUNDO ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA/INDIRETA

Área do conhecimento	Autores	Conceito/ citar objetivamente	Autor, título, pag., ano da citação	Referências bibliográficas, inserir link
Filosofia	Habermas	“Em sociedades tribais a validade das normas sociais tem que ser mantida sem recurso a um poder de sanção do Estado. O controle social requer base religiosa, ancorada em forma de culto: violações das normas centrais do sistema de irmandade são tomadas como sacrilégio. A ausência das sanções externas é compensada por uma visão de mundo mítica que imobiliza o potencial discursivo para negação e inovação, pelo menos no domínio do sagrado”	Habermas, 1987, p.158-159	HABERMAS, J. Life-world and System. A Critique of Functionalist Reason. Boston: Beacon Press. 1987.
		“Organizações não somente se desconectam dos comprometimentos culturais [...]; elas também se fazem independentes dos contextos do mundo da vida mediante a neutralização dos fundamentos normativos dos contextos de ação informal, costumeira e moralmente regulados”	Habermas, 1987, p. 309	HABERMAS, J. Life-world and System. A Critique of Functionalist Reason. Boston: Beacon Press. 1987.
	Hobbes	“O que equivale dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de	Hobbes, 1979, p.105	HOBBS, T. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

		transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações”		
		“Cedo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires para ele o teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações”	Hobbes, 1979, p. 146	HOBBS, T. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil . São Paulo: Abril Cultural, 1979.
	Locke	“Por isso, todas as vezes que um número qualquer de homens se unir em uma sociedade, ainda que renuncie ao seu poder executivo da lei da natureza e confie ao público, lá, e somente lá, existe uma sociedade política ou civil. E isso acontece todas as vezes que homens que estão no estado de natureza, em qualquer número, entram em sociedade para fazerem de um mesmo estado de natureza, em qualquer número, entram em sociedade para fazerem de um mesmo povo um corpo político único, sob um único governo supremo; [...] Esta sua atitude autoriza a sociedade ou seu corpo legislativo, que é a mesma coisa, a fazer leis por sua conta, quando o bem público o exigir, e requerer sua assistência para fazê-las executar (assim como decretos dos quais ele mesmo seria o autor). Os homens passam assim do estado de natureza para aquele da comunidade civil, instituindo um juiz na terra com autoridade para dirimir todas as controvérsias e reparar as injúrias que possam ocorrer a qualquer membro da sociedade civil; este juiz é o legislativo, ou os magistrados por ele nomeados”	Locke, 1999, p. 134	LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo civil : ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 2. ed. Introdução de J.W. Gough; Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
	Rousseau	“[...] que constitui a República, não entra em sua constituição. É uma função particular e que nada tem em comum com o império humano, porque, se aquele que manda nos homens não deve mandar nas leis, aquele que manda nas leis não deve tampouco mandar nos homens”	Rousseau, 1999, p. 50s/III, p. 382	ROUSSEAU, J-J. O contrato social . Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
		“[...]enquanto muitos homens reunidos se consideram como um só corpo, têm uma só vontade que se refere à conservação comum e ao bem-estar geral. Então, todos os móveis do Estado são vigorosos e simples, suas máximas são claras e luminosas, não existem interesses confusos e contraditórios”	Rousseau, 1999, p. 50s/III, p. 437	ROUSSEAU, J-J. O contrato social . Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

	Foucault	“não tomar o poder como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo sobre os outros, de um grupo sobre os outros, de uma classe sobre as outras, mas ter bem presente que o poder – desde que não seja considerado de muito longe – não é algo que se possa dividir entre aqueles que o possuem e o detêm exclusivamente e aqueles que não o possuem e lhe são submetidos. O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui e ali, nunca está em mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas, os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder, e de sofrer sua ação; nunca são alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles”	Foucault, 1989, p. 183	FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir : história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1977.
	Mészáros	“[...] a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição”	Mészáros, 2002, p. 991	MÉSZÁROS, I. Para além do capital : rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Unicamp, 2002.
Sociologia	Karl Marx	“Portanto, enquanto o trabalhador pode acumular para si mesmo – o que ele pode fazer na medida em que permanece como proprietário de seus meios de produção –, a acumulação capitalista e o modo capitalista de produção são impossíveis. [...] Como, então, produziu-se na velha Europa a expropriação do trabalhador, a subtração de suas condições de trabalho e, por conseguinte, o capital e o trabalho assalariado? Resposta: por meio de um contrato social [contrato social] de tipo totalmente original. [...] Numa palavra: a massa da humanidade expropriou a si mesma para a glória da “acumulação do capital”. Ora, dever-se-ia acreditar que o instinto desse fanatismo autoabstinente teria de se manifestar livremente, sobretudo nas colônias, pois apenas nelas existem homens e circunstâncias capazes de trasladar um contrato social do reino dos sonhos para o mundo da realidade”	Marx, 2015 p. 1018	MARX, K. O capital : Livro 1: Crítica da economia política. Livro 1: o processo de produção do capital (coleção Marx e Engels). Boitempo. 2015.

		“Questão do “homem coletivo” ou do “conformismo social”. Tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade. Mas como cada indivíduo singular conseguirá incorporar-se no homem coletivo e como ocorrerá a pressão educativa sobre cada um para obter seu consenso e sua colaboração, transformando em “liberdade” a necessidade e a coerção? Questão do “direito”, cujo conceito deverá ser ampliado, nele incluindo aquelas atividades que hoje são compreendidas na fórmula “indiferente jurídico” e que são de domínio da sociedade civil, que atua sem “sanções” e sem “obrigações” taxativas, mas que nem por isso deixa de exercer uma pressão coletiva e de obter resultados objetivos de elaboração nos costumes, nos modos de pensar e de atuar, na moralidade, etc”	Gramsci, 2017, p. 23-24	GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere . Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 2017.
	Edward Ross	“Há razões para acreditar que nossa ordem social [...] parece mais ser uma construção do que um desenvolvimento [natural]”	Ross 1959, p. 5	ROSS, Edward. Social control and the foundations of sociology . Boston: Beacon, 1959.
		“[...] a maioria de nós ... nasceu com uma certa adequação para a ordem”	Ross 1959, p. 25	ROSS, Edward. Social control and the foundations of sociology . Boston: Beacon, 1959.
	Durkheim	“O caráter expiatório da punição não pode ser atribuído à sua inexistente capacidade de compensar ou reparar a falta, mas ao fato de que só assim a sanção pode realizar seu efeito social. O castigo apenas secundariamente visa corrigir o culpado ou evitar a imitação da transgressão; sua função primordial consiste em manter a coesão social. Nesse sentido, a pena é uma reação passional de intensidade graduada precisamente porque emana da sociedade, exercendo uma função bem determinada: reforçar a autoridade da consciência coletiva”	Durkheim, 2007, p. 22	DURKHEIM, Émile. Fato social e divisão do trabalho . São Paulo: Ática, 2007.
Serviço social	Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	“Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;	Brasil, 1993, art. 5º	BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 . Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em:

		II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”		https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm
Saúde	Dicionário da Educação Profissional em Saúde	“A expressão ‘controle social’ tem origem na sociologia. De forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. Mannheim (1971, p. 178) a define como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”. Na teoria política, o significado de ‘controle social’ é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado”	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, s.d, s.p.	ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO (EPSJV). Controle social. In: Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, [s.d.]. Disponível em: http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html.
	Conselho Nacional de Saúde (CNS)	“O Controle Social é a participação dos cidadãos e cidadãs na gestão pública, como uma forma de compartilhar o poder de decisões políticas entre o Estado e a sociedade civil. Na área da saúde, representantes de usuários, trabalhadores, prestadores de serviços e gestores do Sistema Único de Saúde (SUS) monitoram e discutem ações para a construção de políticas públicas, de interesse de todos os brasileiros e brasileiras, através de mecanismos de controle social. Os conselhos de saúde são exemplos destes mecanismos e são fundamentais para a construção da cidadania e democracia. Instituídos em quase todos os municípios e estados brasileiros, os conselhos são responsáveis, entre outras coisas, pela realização de conferências de saúde, que viabilizam a participação dos cidadãos e cidadãs nas decisões políticas de saúde do Brasil”	CNS, 2021, p. 2	CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Você sabe o que é Controle Social na Saúde? 15 de março de 2021. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-informes/1649-voce-sabe-o-que-e-controle-social-na-saude.

	Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990	“§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo	Brasil, 1990, art., 1º §2º	BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União : seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm .
Educação	Constituição Federal de 1988	Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”	Brasil, 1988, art. 70	BRASIL. Constituição (1988) . Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm .
		“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: 1 I — avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III — exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.	Brasil, 1988, art. 74	BRASIL. Constituição (1988) . Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm .

		§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”		
		“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.	Brasil, 1988, art. 127	BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
	Fundef	Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição: (Vide Lei nº 14.113, de 2020) Vigência I - 1 (um) representante do Ministério da Educação; II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME”	Brasil, 2007, art. 12	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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm.

	EMENDA CONSTITUCIONA L Nº 108, DE 26 DE AGOSTO DE 2020	“Art. 193. [...] Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”	Brasil, 2020, art. 193	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). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm .
	Lei 14.113 de 2020	“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”	Brasil, 2020, art 33	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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm .
	LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996	“Art. 74. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão formas colaborativas de atuação para garantir o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”	Brasil, 1996, art. 74	BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm .

		“Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; II - definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. VIII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares”	Brasil, 1996, art. 10	
--	--	---	-----------------------	--

APÊNDICE D

CONCEITOS SOBRE O CONTROLE SOCIAL POR ÁREA DO CONHECIMENTO

Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências
TCU	“Essa atuação do cidadão como fiscal da utilização dos recursos públicos no seu próprio município recebe o nome de controle social, uma das principais e mais eficazes formas de fiscalização existente (p. 7)”	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Rede de Controle da Gestão Pública do Paraná . [S.l.], [s.d.]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/F1/40/47/FA090810B4FE0FF7E18818A8/REDE_DE_CONTROLE_PARANA.pdf
	“Envolve a participação da população na formulação de políticas públicas e no controle de suas ações. Este conceito é tão fundamental que está previsto na Constituição Federal do Brasil (art. 204) e também na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993). De acordo com essa legislação, os estados e municípios são obrigados a formar conselhos responsáveis por acompanhar a execução das políticas de assistência social. Estes Conselhos de Assistência Social desempenham um papel crucial na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e auxiliam os Tribunais de Contas e órgãos de controle interno na fiscalização da aplicação dos recursos públicos”	BRASIL. Tribunal de Contas da União . Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1: assistência social no Brasil: políticas recursos e controle. Brasília: TCU Secretaria de Controle Externo da Previdência do Trabalho e da Assistência Social, 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC80D75329 .
Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências
TCE/PA	“Fomento do exercício deste controle por meio da educação, abrangendo os níveis fundamental, médio, técnico e superior, através do Programa TCE Cidadão. Este controle social é considerado como um mecanismo não estatal, constitucionalmente previsto, que contribui para a eficiência administrativa. O documento destaca a importância do Estado em tornar o controle social mais atuante e a educação como um instrumento de conscientização para seu exercício, visando uma sociedade mais justa e a correta aplicação dos recursos públicos”	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Resolução nº 18136 . [S.l.], [s.d.]. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/tcecidadao/documentos/Resolucao_18136.pdf .
Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências

CGU	“O controle social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados”	BRASIL. Portal da Transparência. Controle Social. Disponível em: https://portal.datransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social.
Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências
TCM	“Organização e participação cidadã: O controle social é destacado como fundamental, envolvendo a organização e participação dos cidadãos para verificar a execução de iniciativas e a aplicação de recursos públicos. A falta de acompanhamento por parte dos cidadãos na prestação de serviços públicos dificulta a avaliação da aplicação eficiente do dinheiro público e do cumprimento dos deveres do Estado. Exercício de poder e fiscalização: O controle social é descrito como uma forma importante de exercício de poder. Ele é entendido como a capacidade de exigir comportamentos específicos de indivíduos ou instituições e de fiscalizar o cumprimento de regras por parte das instituições, poderes e agentes estatais. Isso envolve o controle e a verificação da conformidade das atividades com as leis e o interesse público. Transparência: Para que o controle social seja efetivo, o princípio da transparência é considerado essencial. Transparência é descrita como a qualidade de ser claro e visível, permitindo uma compreensão clara do que está acontecendo. Isso se refere à disponibilidade e compreensibilidade da informação”	ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Guia Conselhos Sociais da Educação. [S.l.], maio de 2023. Disponível em: https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/site-tcm-pa/wp-content/uploads/2023/05/11084116/Guia-Conselhos-Sociais-da-Educac%CC%A7a%CC%83o-ATRICON.pdf.
	“Observe que há necessidade de registrar, formalmente, em ata, as decisões sobre o uso dos recursos, para que seja comprovado que a destinação do numerário decorreu de deliberação democrática, prezando a contribuição dos interessados em suprimir ou erradicar as dificuldades constatadas. As referidas atas devem ser mantidas, em arquivo, à disposição da comunidade para exercício do controle social e dos órgãos de acompanhamento e controle interno e externo (p.36)”	CENTRO DE CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE SERVIDORES DA REGIÃO NORTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (CECAMPE NORTE UFPA). Ebook PDDE Completo. [S.l.], março de 2023. Disponível em: https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/site-tcm-pa/wp-content/uploads/2023/03/21094241/Ebook-PDDE-Completo-Cecampe-Norte-UFPA.pdf.
Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências

STF	“O conceito de “controle social” no documento referido está associado à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que estabelece procedimentos para assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Esses procedimentos devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e incluem o “desenvolvimento do controle social da administração pública”. A ideia por trás do controle social é que as ações realizadas em nome do interesse público devem estar sujeitas ao escrutínio e à fiscalização da sociedade. Isso significa que atos discricionários do governo, como a emissão de passaportes diplomáticos, não devem ficar restritos ao domínio do círculo do poder, mas devem ser transparentes e abertos ao controle social. Este conceito está alinhado com a noção de que o interesse público pertence à esfera pública e não pode ser confundido com “razões de Estado”, especialmente em casos que envolvem o segredo da informação”	BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança N. 16.179-DF (2011/0039334-8). Relator: Ministro Ari Pargendler. Impetrante: Empresa Folha da Manhã S/A e Matheus de Almeida Leitão Netto. Advogado: Taís Borja Gasparian e outro(s). Impetrado: Ministro de Estado das Relações Exteriores. Revista Eletrônica do STJ, [s.l.], v. 26, n. 235, p. [páginas onde se encontra o texto citado], julho/setembro 2014. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2014_235_capPrimeiraSecao.pdf.
Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências
TST	“A prestação de contas tem como finalidade demonstrar, de forma clara e objetiva, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais para atender às necessidades de informação dos cidadãos e seus representantes. É um instrumento de gestão pública no qual os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão do TST apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal”	Tribunal Superior do Trabalho. 2022. Disponível em: https://www.tst.jus.br/web/aceso-a-informacao/resultado-de-busca?p_p_id=com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_stat_e=maximized&p_p_mode=view&com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_mvCPath=%2Fview_content.jsp&com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_assetEntryId=26717621&com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_type=content&p_l_back_url=%2Fweb%2Faceso-a-informacao%2Fresultado-de-busca%3Fq%3D%2522controle%2Bsocial%2522.
Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências
Senado Federal	“Compete ao Conselho de Transparência e Controle Social debater e propor ações que disseminem o acesso à informação pública e o conhecimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), estimulando a cultura de transparência e controle social no Brasil; analisar relatórios qualitativos e quantitativos de atendimento de solicitações de acesso a informação requeridas com base na Lei nº 12.527, de 2011, podendo solicitar processos específicos para exame; nortear a formulação da Política de	SENADO FEDERAL. Conselho de Transparência e Controle Social. 2022 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=8854.

	Transparência e Controle Social sobre os atos do Senado Federal e sugerir projetos e ações prioritárias acerca desses temas, encaminhando suas propostas e deliberações à Presidência do Senado Federal; propor parâmetros de transparência observáveis pelo Senado Federal, servindo como ferramenta de gestão e como prestação de contas à sociedade do nível de transparência do Senado Federal; formular estudos e pareceres técnicos no âmbito de sua competência, encaminhando esses documentos à Presidência do Senado Federal; fazer parcerias, integração e compartilhamento de esforços com outros órgãos do Estado que busquem os mesmos objetivos; opinar sobre matérias, no âmbito de sua competência, que lhe sejam submetidas pelo Presidente”	
Órgão da administração direta ou indireta	Conceito	Referências
Caixa Econômica Federal (CEF)	“A CEF, através de suas operações e serviços, contribui para a realização de objetivos constitucionais voltados para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e a promoção de direitos sociais fundamentais, como moradia, transporte e educação. Além disso, discute a evolução da administração pública brasileira e o papel das instituições financeiras públicas nesse contexto, enfatizando a importância da transparência e da responsabilidade social na gestão pública”	AMARAL, Marcelo. CEF: Função Social e Atribuições na Execução de Políticas Públicas e do Orçamento Geral da União . Disponível em: https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD-23_05-Marcelo-Amaral.pdf .