

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA,
PÓS-GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS DE IMPERATRIZ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
E PRÁTICAS EDUCATIVAS

THAYSE SUELLEN COSTA GOMES

**DA DEMOCRATIZAÇÃO À COOPTAÇÃO: contradições entre o ideal democrá-
tico e a prática participativa no contexto do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA**

IMPERATRIZ – MA
2026

THAYSE SUELLEN COSTA GOMES

DA DEMOCRATIZAÇÃO À COOPTAÇÃO: contradições entre o ideal democrático e a prática participativa no contexto do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas, do Centro de Ciências de Imperatriz, da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Mestrado em Educação e Práticas Educativas UFMA/PPGEPE.

Orientador: Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante

Área de concentração: Educação e Práticas Educativas

Linha: Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias na Educação

THAYSE SUELLEN GOMES MESSIAS

DA DEMOCRATIZAÇÃO À COOPTAÇÃO: contradições entre o ideal democrático e a prática participativa no contexto do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas, do Centro de Ciências de Imperatriz, da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Mestrado em Educação e Práticas Educativas UFMA/PPGEPE.

Aprovada em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientador
Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante
Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educacionais (PPGEPE-UFMA)

Examinador Titular Externo
Prof. Dr. Allan Solano Souza
Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC/UERN)

Examinador Titular Interno
Prof. Dr. Antônio Alves Ferreira
Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educacionais (PPGEPE-UFMA)

Membro Suplente Externo
Prof. Dr. Edson Ferreira da Costa
Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFPA)

Membro Suplente Interno
Prof. Dr. Cleumir Pereira Leal
Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educacionais (PPGEPE-UFMA)

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Costa Gomes, Thayse Suellen.

Da democratização à cooptação: : contradições entre o ideal democrático e a prática participativa no contexto do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA / Thayse Suellen Costa Gomes.
- 2026.

210 f.

Orientador(a): Carlos André Sousa Dublante.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação e Práticas Educativas - Ppgepe/ccim, Universidade Federal do Maranhão, São Luis-ma, 2026.

1. Controle Social. 2. Política Educacional. 3. Financiamento da Educação Básica. 4. Fundeb. 5. Democratização. I. Sousa Dublante, Carlos André. II. Título.

À minha família, fundamento da minha trajetória e fonte permanente de amor, apoio e resistência. Em especial, aos meus pais, por toda dedicação e esforço ao longo da vida, e por acreditarem na educação como caminho de esperança e dignidade.

A todos os educadores e educadoras que, apesar dos desafios cotidianos, continuam acreditando no potencial transformador da educação e na construção de uma sociedade mais justa, democrática e humana.

AGRADECIMENTOS

“Não sei se estou perto ou longe demais, sei apenas que sigo em frente, vivendo dias iguais de forma diferente. Levo comigo cada recordação, cada vivência, cada lição. E mesmo que tudo não ande da forma que eu gostaria, saber que já não sou a mesma de ontem me faz perceber que valeu a pena. [...] Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas. Que já têm a forma do nosso corpo. E esquecer os caminhos que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia...E se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos”.

(Fernando Teixeira de Andrade).

A travessia que culmina nesta dissertação foi, acima de tudo, um processo de transformação. Mais do que páginas escritas, leituras realizadas ou etapas concluídas, este trabalho carrega marcas dos encontros, das despedidas, dos recomeços e das pessoas que caminharam comigo ao longo do percurso.

À minha família, dedico minha mais profunda gratidão. Pelo amor e apoio incondicional, pela compreensão diante das ausências e pelo incentivo constante. O apoio de vocês foi a motivação e o alicerce que sustentaram esta caminhada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante, agradeço pela escuta atenta, pela confiança depositada em meu trabalho, pelas contribuições valiosas e pela condução comprometida e respeitosa ao longo de todo o processo de pesquisa. Sua orientação foi fundamental para o amadurecimento desta investigação e para minha formação acadêmica e profissional.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas (PPGEPE/UFMA), minha sincera gratidão pelos conhecimentos compartilhados, pelas provocações intelectuais e pela generosidade com que conduziram o processo formativo. Cada disciplina e cada debate contribuíram significativamente para a construção deste trabalho, ampliaram meu olhar sobre a educação, a pesquisa e o compromisso social que acompanha o ato de educar.

Aos colegas de turma, deixo um agradecimento especial. Foi o acolhimento de vocês que transformou o desconhecido de um novo lugar em pertencimento. As conversas nos corredores, os lanches fartos, os grupos de estudo, as trocas de experiências e desafios tornaram essa trajetória mais leve, rica e real. Agradeço especialmente a Edna Mendes,

Isabela Mendes e Kaique Sampaio, por me receberem em suas casas, num gesto de solidariedade e gentileza que foi além da hospitalidade, representou amizade e cuidado em um momento de adaptação e recomeço.

Aos amigos de longa data, agradeço por permanecerem presentes em cada etapa desta travessia. Obrigada pelas palavras de incentivo nos momentos difíceis, pela escuta paciente diante das angústias, pelas celebrações das pequenas conquistas e pela amizade que me lembrou, tantas vezes, que nenhum caminho precisa ser percorrido sozinho.

Aos conselheiros, profissionais da educação e participantes da pesquisa, agradeço por compartilharem suas experiências, inquietações e esperanças. Este trabalho nasceu do diálogo com suas trajetórias e do compromisso coletivo com o fortalecimento da educação pública e do controle social.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Maranhão e ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas pela oportunidade de viver esta experiência formativa, reafirmando minha convicção de que a educação pública, gratuita, democrática e socialmente referenciada continua sendo um dos caminhos mais importantes para a transformação da sociedade.

Ao concluir esta etapa, levo comigo muito mais do que um título acadêmico. Levo os aprendizados, os afetos, os encontros e a certeza de que toda travessia nos transforma.

[...] precisamos debater o Estado para disputar o Estado, mudar e transformar o capitalismo e confrontar o capital [...] A questão é como disputar o Estado para empoderar a sociedade que precisa se desenvolver organizativa, política, cultural e ideologicamente, na perspectiva de aprofundar a democracia para criar um espaço crítico popular majoritário na sociedade civil em um projeto distinto de sociedade política.

Lúcio Oliver Costilla

RESUMO

GOMES, Thayse Suellen Costa. **DA DEMOCRATIZAÇÃO À COOPTAÇÃO: contradições entre o ideal democrático e a prática participativa no contexto do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA**

Linha de pesquisa: Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias na Educação

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) constitui o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil e instituiu os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-Fundeb) como espaços de participação e fiscalização dos recursos públicos educacionais. Esta pesquisa teve como objetivo analisar a atuação do CACS-Fundeb do município de Zé Doca-MA, considerando sua composição e representatividade, a formação dos conselheiros, as condições materiais de funcionamento e as contradições e dinâmicas de poder que permeiam o exercício do controle social. Vinculada ao Mestrado Profissional em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas da Universidade Federal do Maranhão, a investigação adotou abordagem qualitativa, fundamentada no Materialismo Histórico-Dialético. Foram utilizados levantamento bibliográfico, análise documental e questionário semiestruturado, respondido por seis conselheiros titulares da gestão vigente do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA. Para dar sustentação teórica ao estudo buscou-se o entendimento de estudiosos situados em epistemologias críticas que abordam a construção de políticas públicas sob o viés democrático, o financiamento da educação pública e a gestão democrática, como Neto (2011), Oliveira (2023), Gohn (2013), Dourado (2013), Pinto (2008), Cury (2010), Davies (2019), Vieira (2015), entre outros. O tratamento dos dados utilizou a análise de conteúdo, sob o viés da Teoria de Bardin (2011), visando a categorização temática a partir das respostas e interações com os sujeitos da pesquisa. Os resultados da pesquisa indicam que, embora os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sejam concebidos como instrumentos de participação cidadã e fiscalização dos recursos da educação, sua atuação apresenta limites relacionados à burocratização dos processos, à influência do poder executivo local e à persistência de práticas neopatrimonialistas, fatores que tendem a restringir o potencial democrático desses espaços. Como produto técnico foi elaborada uma proposta de curso de formação, destinado aos conselheiros, profissionais da educação e sociedade civil, a ser desenvolvido por meio de um projeto de extensão.

Palavras-chave: Controle social; Política educacional; Financiamento da Educação Básica; Fundeb; Democratização.

ABSTRACT

The Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb) constitutes the main funding mechanism for basic education in Brazil and established the Social Monitoring and Oversight Councils (CACS-Fundeb) as spaces for social participation and oversight of public educational resources. This research aimed to analyze the performance of the CACS-Fundeb in the municipality of Zé Doca, Maranhão, Brazil, considering its composition and representativeness, the training of council members, the material conditions for its functioning, and the contradictions and power dynamics underlying the exercise of social oversight. Linked to the Professional Master's Degree in Education of the Graduate Program in Education and Educational Practices at the Federal University of Maranhão, the study adopted a qualitative approach grounded in Historical-Dialectical Materialism. Bibliographic research, document analysis, and a semi-structured questionnaire were employed, the latter answered by six full members of the current CACS-Fundeb administration in Zé Doca, Maranhão. The theoretical framework was based on scholars grounded in critical epistemologies who address public policy-making from a democratic perspective, public education funding, and democratic management, including Neto (2011), Oliveira (2023), Gohn (2013), Dourado (2013), Pinto (2008), Cury (2010), Davies (2019), and Vieira (2015), among others. Data were analyzed through content analysis based on Bardin's framework (2011), with the aim of establishing thematic categories from the participants' responses and interactions. The findings indicate that, although the Social Monitoring and Oversight Councils of Fundeb are conceived as instruments of citizen participation and oversight of education resources, their performance is constrained by the bureaucratization of processes, the influence of the local Executive Branch, and the persistence of neo-patrimonial practices, factors that tend to limit the democratic potential of these spaces. As a technical product, a training course was developed for council members, education professionals, and civil society representatives, to be implemented through an extension project.

Keywords: Social control; Educational policy; Basic education funding; FUNDEB; Democratization

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
BM	Banco Mundial
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAMEM	Federação dos municípios do Estado do Maranhão
FMI	Fundo Monetário Internacional (FMI),
FNDE	Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PL	Partido Liberal
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma do processo de seleção dos estudos	24
Figura 2 – Organização das categorias e subcategorias de análise.....	111

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Análise quantitativa da questão 13 do questionário da pesquisa (Apêndice A)	144
--	-----

QUADROS

Quadro 1 – Análise dos Acórdãos do TCU sobre FUNDEB em 2024	23
Quadro 2 – Organização das produções científicas selecionadas do estudo de Estado da Arte	25
Quadro 3 – Inventário da Pesquisa Documental	33
Quadro 4 – Matriz de análise da pesquisa	39
Quadro 5 – Composição do CACS-Fundeb segundo a Lei nº 14.113/2020.....	101
Quadro 6 – Indicadores Educacionais de Zé Doca – MA	113
Quadro 7 – Valores do Fundeb recebidos pelo estado do Maranhão e pelo município de Zé Doca-MA em 2025	115
Quadro 8 – Composição do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA	119

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Origem do estudo e contextualização da pesquisa.....	15
1.2	Problematização do objeto.....	20
1.3	Procedimentos teórico-metodológicos.....	29
1.4	Estrutura da dissertação	41
2	O CONTROLE SOCIAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL.....	43
2.1	O controle social em suas múltiplas dimensões: a polissemia do termo	43
2.2	Aspectos do controle na gestão pública e as aproximações do controle social na política de financiamento educacional brasileira	53
2.2.1	A estrutura federalista e suas repercussões para o financiamento da educação pública.....	59
2.2.2	Políticas de financiamento da educação pública no Brasil: histórico que determina a atual conjuntura.....	68
2.2.3	Os fundos contábeis e a nova estrutura de financiamento da educação básica.....	80
3	O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB: ENTRE PERSPECTIVAS E CONTRADIÇÕES	88
3.1	Dos conselhos gestores aos conselhos da política educacional: institucionalização da participação e contradições estruturais.....	89
3.2	Legislação, finalidades e desafios do CACS do Fundeb.....	95
3.3	A mão do neopatrimonialismo nos conselhos de educação	105
4	A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE ZÉ DOCA-MA	109
4.1	O município de Zé Doca-MA: indicadores socioeducacionais.....	111
4.2	Composição e representatividade do CACS-Fundeb do município de Zé Doca- MA	117
4.2.1	Vínculos institucionais e tensões na autonomia representativa	118
4.3	Capacitação inicial e continuada dos conselheiros	126
4.3.1	Ausência de capacitação sistemática	127
4.3.2	Dependência informacional do Poder Executivo	132
4.4	Condições estruturais e organizacionais de funcionamento	134
4.4.1	Precarização das condições materiais e fragilização da autonomia.....	135
4.5	Práticas de trabalho e contradições internas	137
4.5.1	Formalismo burocrático e esvaziamento prático do controle social.....	138
4.6	Dinâmicas de poder e efetividade do controle social	145
4.6.1	Ambiguidade narrativa e clientelismo	146

4.6.2 Efetividade limitada do controle social	149
5 PRODUTO TÉCNICO DA PESQUISA	155
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	160
REFERÊNCIAS	164
APÊNDICES	175
APÊNDICE A.....	176
APÊNDICE B.....	179
ANEXOS	182
ANEXO A	183
ANEXO B.....	190
ANEXO C.....	193
ANEXO D.....	207

1 INTRODUÇÃO

A consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como principal mecanismo de financiamento da educação pública no Brasil conferiu centralidade ao debate sobre gestão, transparência e controle social dos recursos educacionais. Se, por um lado, a política de fundos representa avanço no sentido da redistribuição e da tentativa de redução das desigualdades federativas, por outro, evidencia a necessidade de mecanismos institucionais capazes de assegurar que os recursos vinculados constitucionalmente sejam aplicados de forma adequada e orientada à garantia do direito à educação.

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb) foram instituídos como instâncias colegiadas voltadas ao acompanhamento e à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo, bem como ao monitoramento do censo escolar e da elaboração de proposta orçamentária da educação. Inseridos no contexto de ampliação dos mecanismos de participação institucional, esses conselhos representam, no plano normativo, a materialização do princípio da gestão democrática do ensino público e da incorporação da sociedade civil aos processos de controle das políticas educacionais. Entretanto, a formalização jurídica desses espaços não garante, por si só, a efetividade do controle social, uma vez que sua atuação concreta depende das condições materiais, políticas e institucionais em que se desenvolve.

Nessa perspectiva, a análise proposta nesta pesquisa buscou ultrapassar a dimensão estritamente normativa dos CACS-Fundeb, tentando compreender as mediações e contradições que atravessam sua atuação no contexto local. Para tanto, consideraram-se as condições objetivas de funcionamento do conselho, os processos de formação dos conselheiros, as relações de poder estabelecidas no interior dessas instâncias e os limites estruturais impostos pela dinâmica do Estado capitalista, compreendendo o controle social como prática historicamente situada e permeada por disputas em torno da participação, da representação e da democratização da gestão pública.

Tal compreensão fundamenta a necessidade de investigar, de modo situado e crítico, como esses mecanismos se materializam em contextos municipais específicos, evidenciando seus limites e potencialidades no âmbito da política educacional brasileira.

É, portanto, sob esse referencial teórico e político que se desenvolvem, na sequência, a contextualização da pesquisa e a construção da problemática investigada, bem como a apresentação dos procedimentos teórico-metodológicos e da estrutura da dissertação.

1.1 Origem do estudo e contextualização da pesquisa

A institucionalização de mecanismos de controle social no campo da política educacional integra um movimento mais amplo de redemocratização do Estado brasileiro e de reconhecimento da educação como direito social fundamental e dever do poder público, que tem como marco a Constituição Federal de 1988. Contudo, esse movimento desenvolveu-se paralelamente às reformas estatais ocorridas nos anos de 1990, orientadas pela descentralização e desconcentração das políticas sociais e influenciadas pelos pressupostos da racionalidade neoliberal, cujos impactos incidiram diretamente sobre a organização da gestão pública e sobre a configuração do financiamento da educação básica no país.

É nesse cenário contraditório que emergem os mecanismos formais de controle social das políticas públicas no Brasil, institucionalizados por meio de um amplo aparato jurídico e normativo, geralmente compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, a exemplo das iniciativas em torno da criação dos Conselhos de Direitos Humanos, de Assistência Social e de Saúde (Carnielli; Gomes, 2008; Gohn, 2008).

No campo educacional, a política de fundos contábeis constitui um marco importante para a compreensão da materialidade histórica desses espaços participativos. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, além de redefinir a lógica de financiamento da educação básica, instituiu também o primeiro Conselho de Controle Social voltado especificamente para a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros da política educacional: o CACS-Fundef. Dessa forma, o controle social passa a integrar estruturalmente a política de financiamento da educação.

A Lei nº 9.424/1996, que implementou o Fundef, determinava a criação de órgãos colegiados com a finalidade de fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo e acompanhar a execução das políticas vinculadas ao ensino fundamental (Brasil, 1996). Conforme o dispositivo legal, os conselhos de controle social deveriam ser instituídos nos estados e em cada município, com composição plural, incluindo representantes do poder público, dos professores, dos pais de alunos e de servidores das escolas públicas (Brasil, 1996).

Como substituição ao Fundef, a Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando a cobertura da política anterior e assumindo lugar de centralidade na arquitetura do financiamento educacional no país.

A implantação do Fundeb, por meio da Lei nº 11.494/2007, mantém e reformula a estrutura dos conselhos, agora denominados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb). Os conselhos mantiveram a natureza colegiada e paritária e foram estabelecidas regras mais claras de composição e funcionamento, como a obrigatoriedade de reuniões periódicas, proibição de membros do Executivo em cargos de direção e publicização dos relatórios de fiscalização (Brasil, 2007).

Em 2020, o Fundeb tornou-se permanente por meio da EC nº 108/2020, consolidando-se como o principal mecanismo de financiamento da educação básica pública no país e preservando o modelo de controle social estruturado nas políticas anteriores. As alterações promovidas pela Lei nº 14.113/2020 redefiniram aspectos importantes do CACS-Fundeb, ampliando suas atribuições e promovendo mudanças relativas à composição e ao mandato dos conselheiros. Contudo, questões historicamente presentes na atuação desses colegiados permaneceram sem enfrentamento, especialmente no que se refere à limitada autonomia institucional dos conselhos, às relações de dependência política em âmbito local e às precárias condições materiais de funcionamento, fatores que incidem na baixa efetividade do controle social exercido por essas instâncias.

Conforme argumenta Davies (2019), o desenho dos fundos contábeis representa avanço no sentido da equalização de oportunidades educacionais, mas permanece tensionado por limites estruturais do pacto federativo brasileiro, pela persistência de desigualdades socioeconômicas e por práticas neopatrimoniais que se reinventam, especialmente no cotidiano dos pequenos municípios. Nesse cenário, os conselhos gestores a eles ligados estão imersos em contradições, disputas, negociações e correlações de forças nas quais se entrecruzam Estado e sociedade civil (Gohn, 2013).

Importa ressaltar que, segundo o Manual de orientação do Novo Fundeb, edição de 2021, o Fundeb continua a ser o principal instrumento de financiamento da Educação Básica Pública no Brasil, sendo responsável por mais de 60% da totalidade dos recursos de que os estados e os municípios possuem para investir na educação básica pública nacional, além de ter se consolidado como um instrumento permanente de financiamento da educação, sendo essencial o acompanhamento, o monitoramento e a fiscalização de sua execução, a fim de atender às demandas e aos interesses da sociedade (FNDE, 2021).

É nesse contexto que nasce nosso interesse em compreender e dialogar acerca do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, buscando investigar sua atuação no município de Zé Doca-MA, considerando os aspectos relativos à composição e representação, formação para atuar no conselho, condições materiais de trabalho e as

contradições e dinâmicas de poder que perpassam a existência e funcionamento dessas instâncias.

Desde a minha graduação em Pedagogia, pela Universidade Federal do Maranhão, concluída no ano de 2011, o interesse pelas políticas públicas que conduzem e atravessam o processo educativo já se manifestava, culminando, naquele momento, em uma pesquisa para o trabalho de conclusão de curso que abordou a Política Nacional de Educação Infantil no Brasil, com foco para as determinações legais que imputavam ao poder público a obrigação da sua oferta como etapa inicial da educação básica, considerando as ações necessárias para sua implementação com qualidade.

Ainda em 2011, logo após a conclusão da minha graduação, fui nomeada como docente no município de Paço do Lumiar, iniciando minhas experiências profissionais na educação pública. Foram sete anos atuando como servidora deste município, passando das salas de aula do ensino fundamental aos espaços de formação docente, além das vivências de gestão na secretaria municipal de educação. A inquietação por conhecer e analisar os processos relativos à política educacional, especialmente no que se refere ao financiamento e suas implicações nos espaços escolares se intensificaram a partir das experiências vividas nesse período.

Em paralelo a este trabalho, entre 2013 e 2017, também pude atuar como docente no município de São Luís, me apropriando de outra realidade socioeducacional que contribuiu sobremaneira para a minha construção profissional, minha identidade docente e meus interesses no universo da pesquisa.

Tais experiências me permitiram observar como, naqueles espaços, a concentração do poder político e as relações neopatrimoniais dificultavam o acesso a informações e espaços de participação social, corroborando de maneira intencional para as fragilidades em torno da presença ativa da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

No caso da oferta da educação básica no Brasil, a falta de atenção a preceitos centrais das políticas de financiamento, especialmente aqueles relacionados à distribuição equânime dos recursos e à redução das desigualdades regionais, se materializa em problemas recorrentes em nosso cenário educacional, como o número insuficiente de escolas para atender as comunidades, estruturas precárias, falta de material didático e problemas relacionados ao transporte escolar. Nesse contexto, torna-se fundamental ampliar as reflexões e os debates acerca da participação da sociedade nos processos de acompanhamento, fiscalização e controle social dessas políticas, considerando que a efetividade do

financiamento educacional não depende apenas da existência de recursos, mas também das formas de monitoramento e incidência social sobre sua aplicação.

Atualmente, sou professora efetiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, no município de Zé Doca, atuando há cerca de oito anos nos cursos de licenciatura do campus com as disciplinas de formação docente, como: Política educacional e organização da Educação Básica; Didática; História da Educação; Gestão da Educação Básica; Psicologia da Educação etc. Nesse período, também no município de Zé Doca, trabalhei por três anos como docente do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), que visa fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para profissionais do magistério que já estejam no exercício da docência na rede pública de educação básica, experienciando não apenas momentos formativos com os professores ali presentes, como também me aprofundando ainda mais no universo social e educacional da região.

Para além do trabalho em sala de aula, ao longo desses anos pude conhecer as práticas educacionais do município, partilhando ações extensivas com a secretaria municipal de educação e dialogando com parte da comunidade que é atendida pelas políticas públicas educacionais que chegam ao contexto local, oportunidades que me revelaram uma enorme carência de informações quanto às políticas de investimento, manutenção e gestão dos recursos públicos destinados à área, ficando ainda mais distante a compreensão dos meios de participação, acompanhamento e fiscalização dessas políticas por parte da comunidade atendida.

O município de Zé Doca, eleito como lócus da pesquisa, localiza-se às margens da BR-316, nas proximidades da divisa do Maranhão com o estado do Pará, em uma área conhecida como região do Alto Turi, uma referência ao rio Turi, composta por um grupo de municípios com características similares. Zé Doca, assim como a maior parte dos municípios pertencentes a esse agrupamento, possui seu Poder Executivo chefiado por um mesmo grupo político há pelo menos três mandatos, com dominância e maioria dos cargos exercida por membros do Partido Liberal (PL).

Nas eleições de 2024, o Partido Liberal elegeu 40 prefeitos no Maranhão, coordenando uma extensa rede de aliados locais que exerce significativa influência sobre a política do estado, incluindo cargos no legislativo (Câmara dos deputados, 2024).

Contudo, apesar de sua expressiva atuação política, membros importantes, como o ex-presidente estadual do PL, têm sido alvos de investigações relacionadas a desvios de

recursos públicos. Em 2021, a Polícia Federal deflagrou a Operação Descalabro, que investigou o uso indevido de emendas parlamentares destinadas à saúde no estado do Maranhão. Parte desses recursos teria sido desviada por meio de empresas de fachada contratadas por prefeituras aliadas, incluindo o município de Zé Doca, sob o comando do deputado federal que presidia o PL no estado até março de 2026 (G1 Maranhão, 2021). A revista *Veja* (2024) também destacou o nome do deputado em matéria sobre um suposto esquema de “rachadinha” e direcionamento irregular de verbas públicas no Maranhão, reforçando o contexto de denúncias que envolvem o parlamentar e seu grupo político.

Ainda em 2024, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCEMA) em ação conjunta com o Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF) e Controladoria-Geral da União (CGU), tornaram públicas investigações em torno de inconsistências no Censo Escolar, especificamente em relação às matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em diversos municípios do Maranhão, incluindo o município de Zé Doca (TCEMA, 2024). Em decisões judiciais de fevereiro de 2025, o MPF obteve o bloqueio de recursos do Fundeb de dez municípios maranhenses por fraude no Censo Escolar da EJA do ano anterior. Zé Doca consta na lista de municípios com valores bloqueados pela Justiça Federal, que entendeu haver indícios suficientes de irregularidade para preservar os recursos enquanto se apuravam os fatos (MPF, 2025).

Esse cenário representa um caso emblemático de concentração de poder político em torno de lideranças regionais. O controle sobre orçamentos municipais reforça o caráter clientelista e centralizador da política local maranhense, sendo o município de Zé Doca um dos maiores redutos eleitorais do centro-oeste do estado.

Diante do contexto apresentado, as experiências vivenciadas em um cenário político cheio de peculiaridades instigaram-me a conhecer como as práticas de controle social, especificamente voltadas ao financiamento da educação básica, têm sido implementadas nesse espaço, uma vez que a democratização do planejamento e controle das políticas públicas é uma determinação constitucional que pode implicar diretamente na qualidade dos serviços ofertados à população.

Compreender como tem se dado o controle social sobre a gestão financeira dos recursos destinados à educação pública faz-se um importante objeto de estudo e discussão ao refletir sobre possíveis caminhos de enfrentamento a uma cultura política e econômica autoritária e centralizadora, que marca historicamente as relações de poder e controle não apenas localmente, mas também a nível de Estado no Brasil, sendo este último aspecto um elemento que marca a importância social e acadêmica de pesquisas nesse campo.

1.2 Problemática do objeto

O debate acerca do financiamento educacional no Brasil revela que a efetivação do direito à educação não se restringe à ampliação de matrículas ou à formulação de diretrizes pedagógicas, mas depende, fundamentalmente, da vinculação constitucional de receitas, da definição de mecanismos redistributivos e da construção de instrumentos institucionais que assegurem transparência e controle na aplicação dos recursos públicos. Como destacam estudiosos da política educacional, como Davies (2019) e Cury (2013), o financiamento expressa disputas em torno do papel do Estado, da responsabilidade federativa e das prioridades sociais, sendo atravessado por tensões entre ampliação de direitos e restrições fiscais.

Nesse cenário, a institucionalização de mecanismos de controle social emerge como dimensão constitutiva das políticas educacionais contemporâneas, figurando como uma forma de ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública. Entre essas instâncias, destacam-se os conselhos gestores vinculados às políticas de financiamento da educação, especialmente os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), concebidos para acompanhar, fiscalizar e contribuir para a transparência da aplicação dos recursos destinados à educação básica.

A constituição desses conselhos articula-se ao processo mais amplo de descentralização das políticas educacionais e à incorporação da participação social como princípio da gestão democrática do ensino público, previsto no Art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nesse contexto, o CACS-Fundeb passa a ocupar posição estratégica no interior da política educacional brasileira, não apenas em razão do volume de recursos sob sua esfera de acompanhamento, mas também por representar uma tentativa de institucionalizar mecanismos de participação e fiscalização social sobre o financiamento da educação pública.

Contudo, a literatura crítica aponta que a criação e consolidação desses colegiados foram marcadas por profundas contradições. Conforme destacam Bassi e Camargo (2015), embora os conselhos representem avanços normativos no campo da participação social, sua atuação frequentemente permanece limitada por entraves burocráticos, fragilidades estruturais, insuficiência formativa e interferências político-institucionais que restringem sua capacidade deliberativa e fiscalizatória.

Além disso, a ampliação do financiamento da educação básica promovida pelo Fundeb também aumentou a complexidade técnica e política do acompanhamento dos

recursos públicos. Tal cenário exige dos conselhos maior capacidade de compreensão dos mecanismos contábeis, das prestações de contas e das dinâmicas de gestão educacional, tensionando ainda mais os limites concretos do exercício do controle social nos contextos locais e situando o CACS-Fundeb em um terreno de disputa entre potencial democrático e formalização institucional da participação.

A estruturação e as atribuições do CACS-Fundeb foram inicialmente definidas no marco regulatório que instituiu a política de fundos, estabelecendo que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos deveriam ser exercidos por conselhos específicos instituídos nas diferentes esferas federativas (BRASIL, 2007).

Posteriormente, a Portaria nº 481/2013 do Ministério da Educação buscou sistematizar normas relativas à criação, composição, funcionamento e cadastramento dos conselhos, evidenciando a necessidade de maior padronização institucional dessas instâncias. Contudo, a ampliação normativa e procedimental dos CACS-Fundeb também contribuiu para o aprofundamento de uma lógica burocrática de funcionamento, marcada pela crescente exigência de registros, pareceres e alimentação de sistemas de monitoramento, o que passou a demandar dos conselheiros conhecimentos técnicos específicos nem sempre compatíveis com suas condições concretas de atuação.

Com a promulgação da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb permanente, as atribuições do CACS-Fundeb foram ampliadas, incorporando também a fiscalização dos recursos vinculados ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA). Além do acompanhamento da aplicação dos recursos, os conselhos passaram a assumir responsabilidades relacionadas à emissão de pareceres conclusivos, recomendação de ações, sugestão de adequações e encaminhamento dessas avaliações ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2020).

Embora a ampliação das competências do CACS-Fundeb represente, em termos formais, o fortalecimento do controle social sobre o financiamento educacional, ela também evidencia contradições importantes. O aumento das atribuições não foi necessariamente acompanhado pela garantia de melhores condições materiais, autonomia institucional ou formação técnica para os conselheiros.

Desde a implementação dos conselhos do Fundeb, problemas quanto ao funcionamento dessas instâncias vêm sendo objeto de pesquisas e debates, tanto no campo político quanto acadêmico. Ao analisar o papel dos conselhos de controle social no Brasil, Souza

(2016) reflete acerca da importância de revisão, nos instrumentos normativos, do modo pelo qual o poder de voto divide-se entre os segmentos representados, uma vez que, mesmo sem ocupar a presidência do conselho, o Poder Executivo pode continuar estabelecendo controle político sobre o colegiado.

Referindo à política do Fundef e ao seu monitoramento, Santana e Monteiro (2021, p. 278) afirmam que:

[...] com o passar dos anos, constatou-se uma fragilidade no controle do direcionamento das verbas, crescentes índices de corrupção em entes federativos menores, principalmente diante da forte municipalização da medida, que gerou inúmeras ações judiciais no sentido de determinar a correta utilização dos recursos para a educação.

Na mesma linha, Davies (2019) analisa que o potencial democrático destes conselhos pode ser bastante limitado, destacando a predominância do clientelismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, que podem conferir apenas uma fachada social para um Conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes.

Lucik (2020) aponta em suas pesquisas que a composição normativa prevista para o CACS-Fundeb, pode levá-lo a representar mais os interesses dos governantes do que realizar o acompanhamento e controle sobre a aplicação dos recursos do fundo. A autora elenca vantagens que os representantes do Estado teriam sobre os representantes da sociedade a partir dessas condições.

A primeira está relacionada à remuneração e ao tempo dedicado aos ofícios do conselho, visto que os representantes do Estado realizarão o acompanhamento durante o expediente de trabalho. Dessa forma, ainda que não recebam uma remuneração extra pela sua atuação no conselho, não precisarão dedicar um horário a mais para o serviço. Entretanto, no caso dos representantes da sociedade civil, estes trabalharão sem remuneração e em um horário diferente do seu expediente de trabalho, muitas vezes não podendo ser dispensados de suas funções e agregando mais um período de atividade para a atuação no conselho, acarretando uma sobrecarga de tarefas e abrindo uma brecha ainda maior para que os representantes do Estado assumam o controle das ações do conselho.

Uma análise dos relatórios de acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre o Fundeb em 2024, apontou diversos problemas e impactos no uso dos recursos do fundo. Dentre os problemas descritos e as recomendações emitidas, encontram-se questões relativas às competências do CACS-Fundeb, que indicam fragilidades na atuação desses conselhos nos municípios, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Análise dos Acórdãos do TCU sobre FUNDEB em 2024

Acórdão	Objetivo da Auditoria	Problemas Identificados	Recomendações do TCU	Impacto nos Recursos do FUNDEB
810/2024 – Plenário	Fiscalização remota e contínua da aplicação de recursos em educação, com foco no Fundeb.	Falta de integração de dados municipais; inconsistências nos registros do Censo Escolar.	Implantar sistemas de monitoramento mais robustos e integração de bases de dados; requerer dados de observação do CACS-Fundeb.	Possíveis repasses indevidos ou atrasos devido à inconsistência de dados.
2590/2024 – Plenário	Análise das mudanças da EC 108/2020 sobre o FUNDEB	Falta de alinhamento entre legislação e práticas de repasse; ausência de indicadores claros.	Adequar regulamentos internos e criar indicadores de monitoramento.	Risco de subfinanciamento em municípios que não cumprirem novas regras.
642/2024 – Plenário	Denúncia sobre não cumprimento da “Gestão Democrática”.	Conselhos municipais não registrados; ausência de reuniões formais.	Exigir comprovação de reuniões e atos dos conselhos gestores.	Suspensão de repasses para municípios que não comprovarem a gestão democrática.
366/2024 – Plenário	Denúncia sobre irregularidades na utilização das verbas do Fundeb.	Despesas não comprovadas, obras não realizadas, falta de prestação de contas.	Determinar devolução de valores e pagamento de multas; exigir acompanhamento mais rigoroso e relatórios do CACS-Fundeb.	Recuperação de recursos desviados; reforço da fiscalização.
2716/2024 – Segunda Câmara	Fiscalização do FUNDEB por não comprovação da aplicação regular dos recursos.	Municípios sem prestação de contas ou com documentos inconsistentes.	Notificar municípios, aplicar sanções e acompanhar regularização. Exigir relatórios do CACS-Fundeb.	Suspensão temporária de repasses até regularização; prevenção de desvios futuros.

Fonte: Elaborado pela autora conforme informações da Pesquisa Integrada do Tribunal de Contas da União de 2024 (TCU, 2024).

Os acórdãos analisados evidenciam a necessidade do trabalho articulado entre os canais de controle, incluindo o controle social por meio do CACS-Fundeb, a fim de prevenir desvios, garantir a aplicação adequada dos recursos e fortalecer a gestão educacional participativa em nível federal, estadual e municipal.

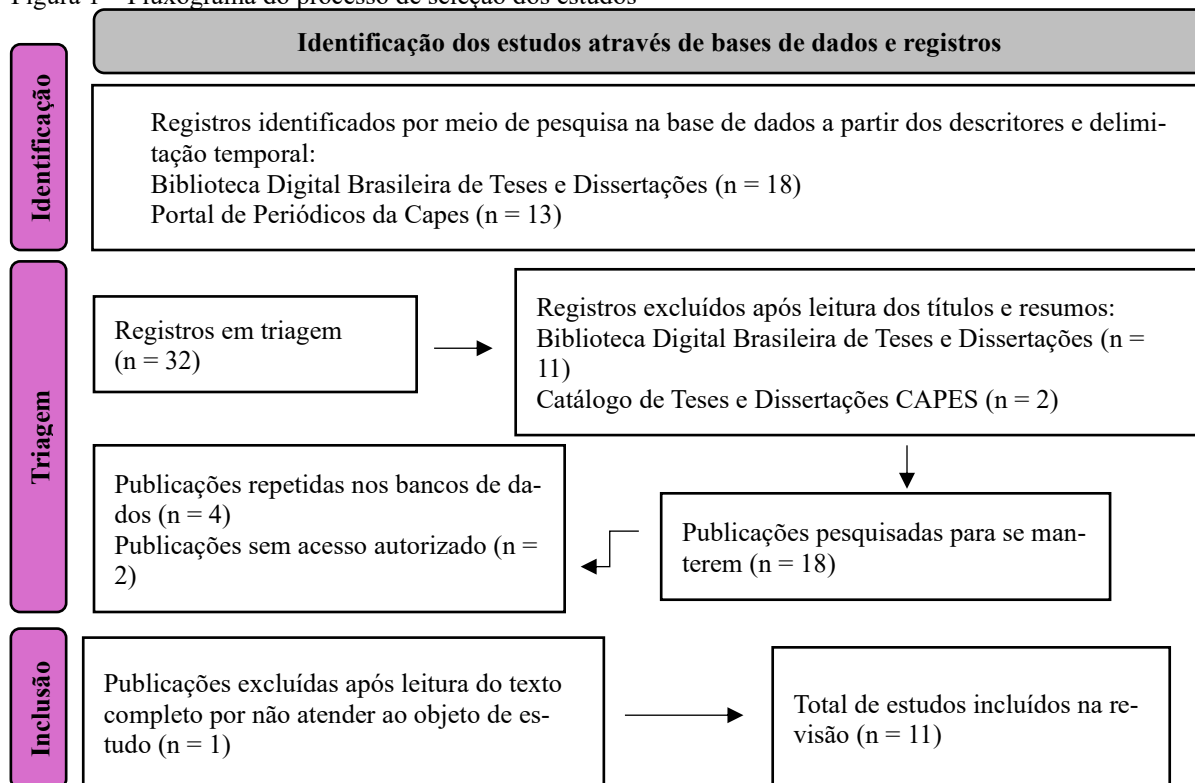
Imbuídos nessa problemática, com o objetivo de compreender e aprofundar as análises em torno do objeto da pesquisa, realizou-se um estado da arte acerca da produção acadêmica sobre o controle social aplicado ao financiamento da educação básica por meio do CACS-Fundeb.

O estudo considerou pesquisas desenvolvidas entre 2018-2024, publicadas no Catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), utilizando os seguintes descritores: Controle Social, Financiamento da Educação Básica

e Fundeb. O recorte temporal escolhido levou em consideração o fim do ciclo da política anterior do Fundeb e as possíveis avaliações a partir das realidades vivenciadas. Além disso, em 2020 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou o Fundeb permanente e incluiu alterações importantes em relação à legislação anterior, movimento que também abre espaços para análises e ponderações.

Enquanto critérios de elegibilidade, para além da delimitação temporal, aplicou-se o parâmetro do idioma das publicações, considerando o português como critério de aceite, a leitura dos títulos, resumos e palavras-chave, que deveriam dialogar com o objeto da pesquisa e a análise das produções na íntegra após a triagem para definição dos estudos incluídos na revisão. A Figura 1 apresenta o processo de identificação, triagem e inclusão dos estudos pertinentes ao estado da arte.

Figura 1 – Fluxograma do processo de seleção dos estudos



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos bancos de dados Catálogo de teses e dissertações da CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (2024).

Após a leitura dos textos na íntegra, tendo em vista o objeto da pesquisa, as questões norteadoras e os objetivos deste estudo, apresenta-se no Quadro 2 as dissertações e teses incluídas, organizadas por base de dados e ano de publicação.

Quadro 2 – Organização das produções científicas selecionadas do estudo de Estado da Arte

Ano	Base de dados	Título	Autor (a)
2019	CAPES/ BDTD	Conselho de acompanhamento e controle social (CACS) do Fundeb no município de Macau/RN: discutindo a participação dos conselheiros	Javaerton de Souza Aquino
2021	CAPES/ BDTD	O conselho do Fundeb e o direito à educação	Flávia Márcia Costa Silva
2021	CAPES/ BDTD	Controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicalismo docente.	Elizangela Tiago da Maia
2022	CAPES/ BDTD	Controle social na política de financiamento da educação: uma análise da atuação do conselho do Fundeb no município de Imperatriz/MA	Siloah Jesseni Gomes Alves
2023	CAPES	Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb em Nova Palmeira/PB: contribuições, limites e desafios (2007-2020)	Janiel César Dantas dos Santos
2023	CAPES	Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb: Uma análise no município de União da Vitória/PR	Elizete Jankoski Nogatz
2021	CAPES	A atuação do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb frente ao sistema de informação sobre orçamento público em educação (SIOPE) no sistema municipal de ensino de Mossoró/RN	Jucilene Querino de Sousa
2019	BDTD	O controle social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do conselho do Fundeb em Mossoró/RN	Thiago Henrique Gomes Duarte Marques
2022	BDTD	Percursos e desafios na atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do município de Cachoeira do Sul/RS	Michele Puntel
2023	BDTD	Informação contábil para o controle social da Educação Básica no estado do Rio de Janeiro: estudo de caso do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb/RJ no período de emergência de saúde pública da COVID-19	André da Silva Braga
2022	BDTD	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 Correa

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados, 2025.

Considerando as dimensões continentais do Brasil e a diversidade das realidades sociais e políticas, os resultados obtidos demonstraram um número relativamente pequeno de trabalhos voltados à temática nos últimos seis anos, indicando sete trabalhos no Catálogo da CAPES e oito no BDTD, com quatro trabalhos aparecendo em ambos os bancos de dados, conforme apresentado no Quadro 2. Aqui cabe o adendo acerca da pandemia de Covid-19, vivenciada mais intensamente entre os anos de 2020 e 2023, fenômeno que dificultou sobremaneira o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa em diversas áreas e que estende suas consequências até os dias atuais.

Entre as pesquisas analisadas, quatro foram desenvolvidas no âmbito de programas de mestrado profissionais, indicando alguma preocupação dos profissionais em serviço acerca da gestão e monitoramento do financiamento educacional, sendo uma delas pertencente ao Programa de Pós-graduação em Educação e Práticas Educativas, da Universidade Federal do Maranhão. Tal levantamento também revela a ainda reduzida produção acadêmica sobre a temática no estado do Maranhão, considerando o recorte temporal estabelecido pela pesquisa, aspecto que reforça a relevância científica e social do presente estudo para o aprofundamento das discussões acerca do controle social e do financiamento da educação básica no contexto maranhense.

Cabe ressaltar que, em relação à política do Fundeb, historicamente o Maranhão depende da complementação da União para alcançar o valor mínimo nacional por aluno, conforme dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MEC, 2025). No exercício de 2025, o estado recebeu R\$ 1.434.472.382,93 referentes à complementação da União ao Fundeb, valor que evidencia a forte dependência do financiamento federal para a manutenção da educação básica maranhense. Tal cenário reforça a importância de estudos voltados ao acompanhamento, fiscalização e controle social da aplicação desses recursos, especialmente diante do elevado volume financeiro transferido e das desigualdades estruturais que marcam a realidade educacional do estado (FNDE/SIOPE, 2025).

Dentre as principais análises dos trabalhos que compõem o estado da arte, destaca-se a necessidade de compreender a política do Fundeb para além de seus coeficientes de distribuição ou dispositivos legais, considerando que a redistribuição de recursos públicos implica, simultaneamente, a disputa por projetos educacionais e por concepções de qualidade social da educação. Dessa forma, a democratização do financiamento requer não apenas eficiência na alocação orçamentária, mas também ampliação da capacidade deliberativa e fiscalizatória da sociedade (Aquino, 2019; Silva, 2021; Puntel, 2022; Maia, 2021).

Embora os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb figurem como mecanismos centrais na materialização do controle social do fundo, sua configuração institucional resulta de um contexto histórico marcado por reformas administrativas que enfatizavam a descentralização, a responsabilização e a participação comunitária como estratégias de governança. Nesse arranjo, os trabalhos reforçam como a participação social tende a ser concebida, em muitos casos, como mecanismo de colaboração com o Estado no cumprimento de exigências formais de prestação de contas, especialmente

em relação à União. Ademais, a presença de representantes vinculados à burocracia estatal ou a interesses privados pode reproduzir práticas de natureza neopatrimonialista, nas quais fronteiras entre o público e o privado tornam-se difusas, limitando a autonomia dos conselhos e a efetividade do controle social (Marques, 2019; Silva, 2021; Alves, 2022; Correa, 2022; Puntel, 2022; Santos, 2023).

Outro aspecto fortemente presente nos trabalhos analisados refere-se à capacitação dos conselheiros frente às demandas e atribuições que lhes competem, ressaltando o menor preparo técnico dos membros da sociedade civil para a leitura e interpretação de informações contábeis, situação que gera um controle interpretativo por parte dos representantes estatais. As discussões em torno desse aspecto reforçam a necessidade de maior atenção para a dimensão da capacitação enquanto prática institucionalizada da política de controle social do Fundeb (Aquino, 2019; Maia, 2021; Sousa, 2021; Braga, 2023).

De maneira geral, as conclusões dos trabalhos encontrados reforçam a importância da existência e atuação efetiva dos conselhos de controle social do Fundeb como parte das ações necessárias ao cumprimento das finalidades sociais de uma política de cunho redistributivo e equitativo, contudo, também apontam que, independentemente do território a que pertençam, os problemas identificados no funcionamento institucional e sociopolítico dessas instâncias se assemelham significativamente, resultando na não efetividade do seu trabalho (Marques, 2019; Sousa, 2021; Alves, 2022; Correa, 2022; Puntel, 2022; Santos, 2023).

As pesquisas também destacam o processo de criação dos conselhos de controle social. Após duas décadas de regime autoritário, a mobilização de movimentos sociais e de setores organizados da sociedade civil foi determinante para a institucionalização de mecanismos participativos na gestão das políticas públicas. Nesse contexto, os conselhos continuam sendo apresentados como conquistas democráticas, portadores de potencial transformador em meio a práticas centralizadoras e clientelistas historicamente estabelecidas na administração pública brasileira (Aquino, 2019; Santos, 2023; Nogatz, 2023; Braga, 2023).

Uma atuação a contento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb influencia a condução da política educacional como um todo e revela a capacidade organizativa da sociedade civil para exigir seus direitos, além de contribuir para reordenar a gestão do sistema de ensino, incidindo diretamente na escola, destinatária principal dos recursos do fundo, uma vez que o financiamento atende a demandas essenciais de manutenção e funcionamento da instituição escolar.

Nesses termos, o presente estudo elege para esta pesquisa o município de Zé Doca, no estado do Maranhão, que recebe a complementação da União a partir do Fundeb, além dos recursos para os programas de alimentação escolar, transporte escolar e outros convênios na área da educação e, como citado anteriormente, carrega consigo um contexto político bastante complexo. A problemática apoia-se na seguinte questão norteadora: como tem se dado a atuação do CACS-Fundeb, do município de Zé Doca-MA, considerando os aspectos relativos à composição e representação, formação para atuar no conselho, condições materiais de funcionamento e as contradições e dinâmicas de poder que perpassam essas instâncias?

A problemática apresentada levou-nos a identificar questionamentos relevantes que buscaremos responder ao longo da pesquisa:

- 1) De que modo a trajetória do financiamento da educação pública no Brasil, especialmente a consolidação dos fundos contábeis, se articula à institucionalização do controle social, materializado no CACS-Fundeb?
- 2) Como se estrutura a composição dos CACS-Fundeb e quais são suas atribuições legais e práticas no acompanhamento e fiscalização dos recursos educacionais?
- 3) Em que medida a atuação do CACS-Fundeb contribui para a efetivação da participação social e para a democratização da gestão do financiamento da educação básica?
- 4) Como se configura a atuação dos conselheiros do CACS-Fundeb no município de Zé Doca-MA, considerando a forma de escolha dos representantes, os processos de formação, as condições de funcionamento e as dinâmicas político-institucionais envolvidas?
- 5) Quais são os principais limites e possibilidades para o fortalecimento do controle social e da gestão democrática da educação no âmbito do CACS-Fundeb?

Assim, a presente pesquisa possui como objetivo geral: analisar a atuação do CACS-Fundeb do município de Zé Doca-MA, considerando sua composição e representatividade, capacitação dos conselheiros, condições materiais de funcionamento, bem como as contradições e dinâmicas de poder que permeiam o exercício do controle social na política pública educacional.

Para tanto, no desenvolvimento da presente pesquisa, temos como objetivos específicos:

- 1) Analisar as concepções de controle social em sua relação entre sociedade e Estado, com ênfase para o controle social dos recursos financeiros destinados à educação pública no Brasil;
- 2) Caracterizar o processo de institucionalização do CACS-Fundeb, analisando os aspectos relativos à sua constituição legal, atribuições e finalidades, bem como o terreno de contradições e disputas de poder que o constituem;
- 3) Analisar as práticas e dinâmicas internas de funcionamento do CACS-Fundeb do município de Zé Doca-MA, considerando os aspectos relativos a composição e representatividade, capacitação dos conselheiros, condições materiais de funcionamento e os interesses que permeiam o exercício do controle social na política pública educacional; e,
- 4) Elaborar uma proposta de curso de formação continuada para conselheiros e profissionais da educação, voltada ao fortalecimento das práticas do CACS-Fundeb como instrumento de democratização da política educacional.

1.3 Procedimentos teórico-metodológicos

Esta pesquisa parte do interesse em apreender os múltiplos aspectos imbricados nas práticas desempenhadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, considerando as motivações, contradições e dificuldades vivenciadas em seu espaço de atuação, tendo como sujeitos da pesquisa os membros conselheiros do CACS-Fundeb do município de Zé Doca – MA, na gestão de 2023 a 2026, conforme a Portaria nº 004/2023-GB, de 02 de janeiro de 2023.

A análise da atuação dos sujeitos em uma instância representativa como o CACS-Fundeb, implicar refletir sobre as constantes disputas e tensões que permeiam esse universo. Intentando a utilização de um método que dê conta dessa complexidade, o estudo seguirá uma abordagem qualitativa, a fim de compreender os contextos, a historicidade e as transformações sociais como elementos fundamentais para a pesquisa, uma vez que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (Minayo, 1994, p. 21-22)

A pesquisa adotou um objeto de estudo complexo e multifacetado, atravessado pelas contradições presentes na relação Estado-sociedade, condição que sugere o Materialismo Histórico-Dialético (MHD) como fonte de apreensão da realidade pesquisada, mediando o entendimento das correlações que permeiam a constituição das políticas públicas e dos fenômenos sociais.

O materialismo histórico opera sobre conceitos fundamentais para a análise almejada, tais como estrutura social, organização política e progresso social, possibilitando uma investigação na raiz do objeto, para uma melhor apreensão de sua totalidade (Triviños, 1987, p. 52).

Sob a perspectiva de Marx, o conhecimento científico não se limita à descrição estática da realidade, mas exige apreender as relações sociais em seu movimento contraditório, articulando estrutura, superestrutura e totalidade em permanente transformação (Marx, 2011). Nesse sentido, o ponto de partida é sempre a realidade concreta, que não se reduz ao que é imediatamente perceptível e não aparece como dado bruto, mas como síntese de múltiplas determinações (Marx, 2011).

As formas do Estado têm de ser explicadas a partir das relações materiais de vida, que os homens contraem independentemente da sua vontade. A totalidade dessas relações constitui a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas determinadas de consciência social. (Marx; Engels, 2007, p. 47)

Aplicado ao estudo do controle social, o MHD permite compreender o CACS-Fundeb como parte da totalidade das relações sociais que constituem o Estado capitalista. Dessa forma, o conselho não pode ser analisado como uma instância normativa isolada, mas deve ser entendido como uma forma institucional que expressa as contradições próprias da democracia burguesa.

A historicidade, sob a ótica de Marx e Engels (2007), ocupa um espaço de extrema relevância para as análises almejadas, uma vez que, em diálogo com os autores, entende-se as formas sociais como produtos históricos e concretos, e não entidades naturais. Assim, o controle social das políticas educacionais torna-se resultado de processos particulares do desenvolvimento do Estado e da educação no capitalismo contemporâneo.

Marx (2011) explica que as categorias sociais não são naturais, mas construídas historicamente, cabendo à análise científica situar os objetos em sua temporalidade concreta, compreendendo-os como formas transitórias e determinadas:

As categorias exprimem formas de ser, determinações da existência, e, portanto, momentos da determinação histórica. [...] Não são formas eternas; correspondem a relações que têm validade para um período determinado da evolução social. (Marx, 2011, p. 34)

Isso implica que o estudo acerca da categoria do controle social, e do próprio CACS-Fundeb, requer uma construção histórica, vinculada às reformas do Estado, às disputas por democratização da educação e às mudanças na forma de gestão das políticas públicas. A análise dialética exige, portanto, situar o objeto empírico em seu contexto social e político, reconhecendo-o como expressão de contradições estruturais (Marx, 2011). Nessa perspectiva, o CACS-Fundeb de Zé Doca-MA é entendido como um espaço de mediação entre a política educacional e a luta pela democratização do Estado, extrapolando o viés administrativo e burocrático para tornar-se arena de disputa entre projetos societários.

A compreensão do controle social como possibilidade de controle da ação estatal pela via democrática não deixa de reconhecer a sua apropriação por parte dos grupos hegemônicos como mecanismo de controle sobre as classes dominadas. Sob uma visão marxiana, o entendimento da realidade não passa por anular as suas contradições e, sim, considerá-las, como a força motriz que a movimenta (Braga, 2011).

Nesse ponto, a categoria da contradição ocupa lugar de destaque, configurando-se como princípio motor das compreensões em torno do objeto da pesquisa. Para Marx (2013), a realidade não é harmônica, mas movida por conflitos internos que expressam a unidade dos contrários, fenômeno que, conforme o autor, “constitui a base de todo movimento” (Marx, 2013, p. 92). No plano social, a contradição fundamental da sociedade capitalista se manifesta na oposição entre capital e trabalho, mas se desdobra em múltiplas formas, como por exemplo, nas relações de poder, na organização estatal e nos processos de participação social.

Ao voltar-se para a análise do controle social do Fundeb, é possível enxergar a contradição inerente à própria estrutura dos conselhos: criados para democratizar a gestão pública, mas operando dentro de um aparato estatal que condiciona e normatiza a participação. A atuação do CACS-Fundeb expressa, assim, a contradição entre a democratização prometida e a regulação exercida, entre o potencial emancipador da participação popular e os limites impostos pela racionalidade burocrática do Estado. Essa contradição é constitutiva, não um desvio, e deve ser compreendida como expressão concreta das disputas de classe e de poder presentes na política educacional.

Ainda no processo de apreensão da complexidade dos movimentos que constituíram o objeto da pesquisa, buscou-se a aproximação das reflexões de Gramsci (2000), ao tratar de Estado e política. Sob a ótica do autor, o Estado não é apenas o aparato coercitivo, mas o conjunto das instituições políticas e das organizações da sociedade civil que produzem consenso e legitimidade.

Ao abordar as estratégias de ocupação dos espaços pelas classes trabalhadoras, a abordagem gramsciana joga luz às práticas que fogem do confronto direto e operam por meio de direcionamentos político-ideológicos para agregar consenso dos setores majoritários da população e, assim, pressionar o poder estatal (Coutinho, 1989). Nas palavras de Gramsci “[...] pode-se imaginar o elemento Estado-coerção em processo de esgotamento à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado ético, ou sociedade civil)” (Gramsci, 2000, p. 270).

Nessa perspectiva, a atuação do conselho deve ser analisada como parte de uma disputa por hegemonia no interior do Estado ampliado. As limitações e potencialidades do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA refletem, portanto, não apenas condições administrativas, mas relações sociais e políticas mais amplas, que envolvem correlações de forças entre grupos sociais, práticas clientelistas ou democratizantes e formas de construção de consenso.

Com esse direcionamento, o alcance dos objetivos pretendidos dar-se-ão a partir da compreensão da atuação do CACS-Fundeb, utilizando fontes internas e externas aos processos, contemplando a historicidade que os constitui e as contradições existentes nos movimentos que culminaram na criação e implementação desses conselhos.

Para além da pesquisa de Estado da Arte apresentada anteriormente, utilizou-se o entendimento de estudiosos situados em epistemologias críticas, que discutem a construção de políticas públicas em sua relação com a participação social, o financiamento da educação pública e a democratização da gestão das políticas sociais, dentre eles: Neto (2011), Oliveira (2023), Gohn (2013), Dourado (2013), Dublante (2011), Pinto (2008), Cury (2010), Davies (2019), Vieira (2015), entre outros.

Em paralelo aos estudos de revisão, também se utilizou da pesquisa documental, partindo da legislação e demais instrumentos normativos que permeiam a temática estudada, além de documentos como atas de reunião, planos de trabalho e outros que sinalizem para uma compreensão inicial da forma de atuação do conselho e os papéis desempenhados pelos conselheiros no contexto pesquisado. Segundo Cellard (2008), o uso da

pesquisa documental não se limita a um levantamento descritivo, mas possibilita compreender tanto o contexto de produção dos documentos quanto os discursos e intenções que neles se materializam, permitindo o resgate de dimensões históricas e estruturais. O autor afirma que “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social” (Cellard, 2008, p. 295).

Contudo, a pesquisa documental precisa respeitar um percurso metodológico que lhe confira, parcialmente, garantias de validade e solidez de suas análises, tarefa que pode ser realizada por meio da utilização de cinco dimensões que auxiliam a direcionar um olhar crítico à documentação analisada, sendo elas: contexto, autoria, natureza do documento, confiabilidade e conceitos-chave (Cellard, 2008).

O Quadro 3 apresenta uma organização dos documentos utilizados nesta pesquisa, com base nas dimensões descritas por Cellard (2008).

Quadro 3 – Inventário da Pesquisa Documental

Natureza do documento	Documento / Fonte	Conceitos-chave
Legislação Constitucional	Constituição Federal de 1988 – Art. 205 a 214 (Educação), Art. 37 (Administração Pública), Art. 74 (controle interno), Art. 212 (vinculação de receitas)	Estabelece princípios da educação pública, da gestão democrática, da participação social e das vinculações financeiras. Fundamenta juridicamente o controle social.
	Emenda Constitucional nº 14/1996 e Lei nº 9.424/1996	Institui o Fundef e cria formalmente o CACS-Fundef.
	Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007	Regula o Fundeb anterior e redefine competências do conselho de controle social.
	Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020	Torna o Fundeb permanente; cria VAAT e VAAR; amplia as competências do CACS-Fundeb.
Decretos regulamentares	Decreto nº 2.264/1997	Regulamenta operacionalização do Fundef e funcionamento dos conselhos.
Decretos regulamentares	Decreto nº 6.253/2007	Detalha a operacionalização do Fundeb e regras para o funcionamento dos conselhos.
Legislação Infraconstitucional/ Normas Gerais de Administração Pública	Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	Consolida princípios educacionais, gestão democrática via conselhos participativos e mecanismos de controle social.
	Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação	Fundamenta a exigência de transparência e fornecimento de dados às instâncias de controle.
	Lei nº 8.429/1992 – Improbidade Administrativa	Fundamenta a análise de desvios e responsabilização.
	Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal	Estabelece normas de responsabilidade fiscal e controle.
Programas vinculados ao controle social (segundo Lei 14.113/2020)	Lei nº 10.880/2004 – institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)	O CACS-Fundeb deve acompanhar e emitir parecer sobre a aplicação desses recursos.
	Lei nº 10.880/2004 – institui o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA)	O CACS-Fundeb deve acompanhar e emitir parecer sobre a aplicação desses recursos.

Relatórios técnicos	Acórdãos do TCU sobre Fundeb em 2024	Avaliam regularidade dos gastos, eventuais inconsistências e atuação das instâncias de controle.
Documentos Administrativos Municipais	Lei Municipal nº 448/2015 – dispõe sobre aprovação do Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2024	Contempla metas voltadas à transparência da gestão pública na área da educação e fortalecimento do controle social via conselhos participativos e autônomos.
	Lei Municipal nº 532/ 2021 - dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação de Zé Doca – MA	Regulamenta a operacionalização do CACS-Fundeb de Zé Doca – MA, contemplando as finalidades, escolha dos membros, atribuições e competências.
	Portaria nº 004/2023-GB Dispõe sobre a nomeação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Zé Doca - MA	Nomeia os membros do CACS-Fundeb de Zé Doca – MA, para o quadriênio 2023-2026.
Documentos internos	Atas de reuniões do CACS-Fundeb	Evidenciam práticas e desafios da atuação dos conselhos no controle social.
	Pareceres conclusivos sobre Fundeb, PNATE e PEJA	Documentos referentes à função fiscalizatória do conselho
Fontes Acadêmicas	Pesquisas sobre controle social da gestão pública educacional, financiamento da educação pública, Fundeb	Fundamentam criticamente a análise contextual e histórica do objeto pesquisado, identificam lacunas e fortalecem a análise crítica do objeto empírico.

Fonte: Elaborado pela autora com base em documentos oficiais e em Cellard (2008).

Os documentos legislativos – como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as leis do Fundef e do Fundeb (Leis nº 9.424/1996, 11.494/2007 e 14.113/2020), e as Emendas Constitucionais 14/1996, 53/2006 e 108/2020, constituíram fontes essenciais para a compreensão da estrutura normativa dos conselhos, legitimando o controle social no ordenamento jurídico nacional. Além disso, permitiram identificar as competências legais do CACS-Fundeb, os critérios de composição, as normas de atuação e os limites institucionais impostos pela legislação.

Contudo, a existência de uma estrutura normativa não garante implementação, é necessário buscar nas práticas as lacunas, silêncios e contradições que os documentos normativos podem não ser capazes de revelar (Cellard, 2012). Dessa forma, documentos produzidos pelo próprio CACS-Fundeb, tais como atas, pareceres e o regimento interno podem dar indícios da dinâmica interna do conselho. No caso da pesquisa em questão, a ausência ou impossibilidade de acesso público a esses documentos, revelaram possíveis desconexões entre a norma e a prática, tensões veladas entre conselheiros e gestores e disputas políticas locais.

Além disso, os relatórios de auditorias, como os produzidos pelo Tribunal de Con-

tas do Estado (TCE) ou pela Controladoria-Geral da União (CGU), forneceram informações sobre irregularidades, fragilidades de gestão e recomendações de controle. Esses documentos permitiram cruzar as informações fornecidas pelos órgãos de gestão com os registros do conselho e identificar discrepâncias entre normatividade e prática.

Por fim, no que tange à análise documental, esta pesquisa também utiliza pesquisas acadêmicas como fontes documentais secundárias. Conforme destaca Cellard (2012), o corpus documental pode incluir não apenas registros primários, produzidos diretamente pelos atores envolvidos no fenômeno investigado, mas também documentos secundários, elaborados por observadores externos, que constituem interpretações situadas histórica e teoricamente, capazes de revelar concepções, disputas e abordagens analíticas sobre o objeto.

A pesquisa foi realizada no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, do município de Zé Doca – MA, objetivando analisar a atuação do conselho, considerando sua composição e representatividade, capacitação dos conselheiros, condições materiais de funcionamento, bem como as contradições e dinâmicas de poder que permeiam o exercício do controle social na política pública educacional.

Utilizou-se o questionário semiestruturado, contendo questões abertas e fechadas, que permitisse acessar as percepções dos conselheiros sobre sua própria atuação, em diálogo com as finalidades normativas, sociais e políticas do CACS-Fundeb.

Conforme Minayo (2012), instrumentos de coleta em estudos qualitativos devem permitir acesso à experiência dos sujeitos, à compreensão de seus significados e às dimensões simbólicas que atravessam sua prática social. Por essa razão, o questionário foi construído de modo a orientar o participante, resguardar sua privacidade, mas sem restringir sua liberdade de expressão, contemplando dimensões objetivas (como frequência de reuniões, acesso a documentos, condições estruturais) e subjetivas (como percepções sobre autonomia, formação e relações de poder).

Destaca-se que a escolha metodológica inicial para a coleta de dados da pesquisa eram as entrevistas semiestruturadas. Contudo, a realidade imposta pelo próprio campo empírico, caracterizado por dinâmicas de poder local coercitivas e fortes relações clientelistas, acabou por inibir manifestações que pudessem expor de maneira mais direta os participantes. Os conselheiros contactados e que aceitaram participar da pesquisa, se mostraram resistentes às entrevistas, mesmo após todas as explicações formais quanto à ética

da pesquisa e o cuidado com informações pessoais. Dessa forma, o questionário se mostrou um meio menos intrusivo e mais confortável para que os conselheiros expressassem suas percepções e vivências, sendo inclusive, sugerido por alguns dos participantes.

O questionário foi organizado a partir de eixos de investigação, com base na questão norteadora e nos objetivos da pesquisa sendo eles: composição e representação; capacitação e condições de trabalho; organização de trabalho e atuação cotidiana; controle social e dinâmicas de poder. Os eixos atuaram apenas como norteadores, mantendo-se perguntas abertas que permitiram aos entrevistados maior liberdade para desenvolver suas falas. A não-rigidez do instrumento de coleta de dados é fundamental para que o interlocutor possa comentar acerca dos caminhos que o levaram até aquele espaço, bem como dos desafios que o permeiam, possibilitando uma abertura à subjetividade dos sujeitos (Triviños, 1987).

Em respeito às diretrizes do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e às normas da Resolução CNS nº 510/2016, o questionário foi elaborado de forma a não expor os participantes a riscos institucionais ou pessoais. A coleta de dados foi realizada com a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Maranhão – Centro de Ciências de Imperatriz (CCIM/UFMA), emitida por meio do Parecer consubstanciado nº 8.007.649 e após o fornecimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), garantindo voluntariedade, anonimato e confidencialidade das respostas. Flick (2009) lembra que, na pesquisa qualitativa, a dimensão ética deve ser incorporada desde a concepção dos instrumentos, sobretudo quando os sujeitos ocupam posições institucionais sensíveis, como é o caso dos conselheiros do CACS-Fundeb.

A atual gestão do CACS-Fundeb do município de Zé Doca – MA é composta por quatorze conselheiros titulares e quatorze suplentes, conforme a Portaria GB nº 004/2023, com vigência para o quadriênio 2023-2026.

Para a definição da amostra participante da pesquisa optou-se pela inclusão de todos os conselheiros titulares, não aplicando critérios como qualificação técnica ou segmento representado, uma vez que todos os conselheiros nomeados legalmente, independentemente de qualquer condição apriorística, são legitimamente responsáveis pelo exercício do controle social no contexto estudado.

A opção metodológica de incluir todos os conselheiros titulares deriva não apenas da necessidade de respeitar a estrutura institucional do conselho, mas também do reconhecimento de que as práticas, percepções e experiências de cada segmento representado são fundamentais para compreender a dinâmica interna do colegiado e suas formas de

atuação. Da mesma forma, a escolha apenas pelos titulares deriva do fato de que a eles é exigido o exercício pleno das competências do colegiado, incluindo participação obrigatória nas reuniões, votação, aprovação de pareceres e assinatura dos documentos oficiais do conselho. Os suplentes, embora tenham papel complementar, exercem função substitutiva e eventual, não assumindo, de forma contínua, as responsabilidades de fiscalização, acompanhamento e emissão de pareceres.

Apesar do conhecimento público dos nomes de todos os conselheiros a partir da portaria de nomeação, disponível em canais oficiais da prefeitura de Zé Doca, muitos foram os entraves para o acesso a esses membros, como informações inconsistentes sobre o espaço de funcionamento do conselho, omissão das formas de contato com o presidente, secretário ou qualquer outro conselheiro e resistência dos conselheiros localizados em dialogar sobre o trabalho que realizam. Dessa forma, dentre os nove conselheiros titulares que foi possível contactar, apenas seis aceitaram participar da pesquisa.

A realização de pesquisas de campo envolvendo conselhos de políticas públicas enfrenta, frequentemente, obstáculos relacionados às dinâmicas de poder local, especialmente em municípios caracterizados por forte centralização político-administrativa. No caso do CACS-Fundeb, tais dificuldades tornam-se ainda mais evidentes, uma vez que o conselho atua diretamente na fiscalização dos recursos educacionais do município, esfera historicamente permeada por tensões, disputas e interesses políticos.

Assim, a relutância dos conselheiros em participar da pesquisa pode refletir não apenas posicionamentos individuais, mas a própria lógica do campo político local e a tentativa de evitar conflitos com autoridades municipais.

Para a organização e interpretação dos dados, optou-se pelo uso da análise de conteúdo, orientada por Bardin (2011), seguindo as três fases fundamentais indicadas pela autora: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados (inferência e interpretação).

A primeira etapa, de pré-análise, foi o momento de seleção dos documentos, a sistematização dos elementos que constituíram o *corpus* da pesquisa, ou seja, “[...] o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (Bardin, 2011, p. 126). Esses documentos passaram pelas regras de seletividade e representatividade para a composição do quadro teórico da pesquisa. A etapa também compreendeu a leitura flutuante das respostas dos questionários, atas, documentos nor-

mativos e registros do conselho, com o objetivo de identificar temas recorrentes e núcleos de sentido que pudessem convergir com os objetivos da pesquisa e compor a análise e interpretação das etapas subsequentes.

Em seguida, partiu-se à etapa de exploração do material, que conforme Bardin (2011) consiste na administração sistemática das decisões tomadas na pré-análise. Aqui, os elementos significativos do *corpus* foram identificados, classificados e organizados em unidades temáticas, permitindo a interpretação das informações e culminando nas ações de codificação e categorização.

A codificação consiste na conversão dos dados brutos em uma leitura analítica das características pertinentes ao conteúdo. Neste estudo, adotou-se a análise temática, para apreender sentidos, percepções e práticas sociais expressas nas falas, documentos e registros institucionais, uma vez que, conforme Bardin (2011), o tema é uma unidade de significação que emerge naturalmente do discurso, desde que devidamente delimitada e interpretada pelo pesquisador.

Como elemento de base do processo de codificação, utilizou-se segmentos de texto que expressam ideias completas, a fim de compreender como os conselheiros percebem sua atuação e as dinâmicas de poder que atravessam suas práticas.

Para garantir que a codificação preservasse o sentido integral da fala e evitasse interpretações descoladas da realidade empírica, definiu-se também a unidade de contexto, composta por falas completas nos formulários e blocos discursivos dos documentos internos, possibilitando retomar a totalidade narrativa quando necessário para a interpretação dos dados e fornecendo o pano de fundo para sua adequada compreensão (Bardin, 2011).

Quanto ao processo de categorização, a constituição do *corpus* da pesquisa em diálogo com a questão norteadora e os objetivos estabelecidos sustentaram a construção das categorias a priori. Para Bardin (2011), essa estratégia é legítima quando há um quadro teórico consolidado que orienta a identificação inicial dos “núcleos de sentido” a serem explorados. Dessa forma, foram determinadas previamente as categorias relacionadas à composição e representatividade, capacitação dos conselheiros, condições materiais de funcionamento, práticas de trabalho e contradições internas, dinâmicas de poder e efetividade do controle social.

Entretanto, a análise categorial não se limita ao plano prévio. Conforme Bardin (2011), o pesquisador deve manter abertura para acolher novas dimensões que emergem

do contato com o corpus, já que o material pode revelar aspectos inesperados ou não contemplados inicialmente.

Como resultado do processo de codificação e da exploração dos formulários, atas, pareceres e demais documentos, nasceram as categorias a posteriori (categorias emergentes), ou seja, aquelas que emergiram espontaneamente dos discursos e registros analisados. As categorias a posteriori advêm de sentidos novos observados durante o processo de codificação, tais como: receio de retaliações políticas, dependência informacional do Poder Executivo, invisibilidade social do conselho e fragilidade identitária do papel de conselheiro.

Cada trecho dos formulários ou documentos foi examinado para identificar expressões, falas, indicadores de ação e elementos simbólicos que representassem conteúdos relevantes às categorias definidas. Foi possível observar elementos como dependência informacional em relação à Secretaria de Educação, insegurança dos conselheiros ao falar sobre o poder executivo, ausência de documentos de ofício do conselho, e receios relacionados à exposição pública ou política, elementos não totalmente previstos na etapa a priori, mas centrais para compreender a atuação do colegiado.

Por fim, na etapa de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, as categorias foram articuladas aos referenciais teóricos, de modo a dar sentido aos indicadores identificados na codificação, estabelecendo relações, comparações e interpretações que permitiram compreender o fenômeno investigado. Assim, os segmentos discursivos provenientes dos formulários, documentos oficiais e registros internos do conselho foram reagrupados de forma a evidenciar regularidades (recorrências discursivas), divergências, silêncios e contradições, conforme orienta Bardin (2011).

Segue, no Quadro 4, a matriz de análise da pesquisa, desenvolvida conforme a Análise de Conteúdo de Bardin (2011).

Quadro 4 – Matriz de análise da pesquisa

Dimensão	Categorias A Priori	Categorias A Posteriori (emergentes)	Indicadores
Composição e representação	Composição e representatividade	Vínculos institucionais e tensões na autonomia representativa	Conformidade legal; Indicação, nomeação e legitimidade dos conselheiros; Representatividade dos segmentos. Vínculos institucionais.
Formação	Capacitação dos conselheiros	Ausência de capacitação sistemática; Dependência informacional do Executivo.	Existência regular de formação inicial ou continuada; Domínio técnico para análise das contas; Percepção de preparo para atuar.

Estrutura	Condições materiais de funcionamento	Precarização das condições materiais e fragilização da autonomia.	Acesso autônomo aos documentos; Apoio técnico; Independência informacional do Executivo. Espaço físico próprio e adequado.
Dinâmica interna	Práticas de trabalho e contradições internas	Formalismo burocrático e esvaziamento prático do controle social.	Periodicidade das reuniões; Produção de atas, pareceres e encaminhamentos; Relação com a Secretaria de Educação; Ações de fiscalização e acompanhamento.
Poder político e efetividade	Dinâmicas de poder e efetividade do controle social	Ambiguidade narrativa e clientelismo; Efetividade limitada do controle social.	Interferência do Poder Executivo; Pressão política; Invisibilidade ou baixo reconhecimento do CACS-Fundeb.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Análise de Conteúdo de Bardin (2011).

Finalmente, o produto técnico apresentado como uma condição dentro dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, na modalidade profissional, foi a elaboração de um curso de formação, operacionalizado por meio de um projeto de extensão, pensado com base no caminho percorrido durante a pesquisa.

O curso será destinado aos conselheiros, profissionais da educação e demais segmentos da sociedade civil interessados, abordando orientações legais e finalidades sociais do CACS-Fundeb, com ênfase para a formação sociopolítica que comporte e sustente as práticas necessárias à democratização da política educacional.

A premissa da extensão popular dá base ao projeto do curso, em uma perspectiva que articule universidade e comunidade sob um processo de coaprendizagem, no qual ambos os polos são simultaneamente ensinantes e aprendentes (Freire, 2021).

Cruz (2011; 2014) analisa a extensão popular como prática contra-hegemônica no interior das instituições de ensino superior, destacando seu potencial de tensionar modelos tecnocráticos e mercantilizados de universidade. Para o autor, a extensão popular reconfigura o papel social da instituição ao promover interação dialógica com movimentos sociais e territórios populares, contribuindo para a formação política e para a construção coletiva de alternativas frente às desigualdades estruturais, movimento que dialoga diretamente com o objeto da pesquisa e as problematizações levantadas.

Os Círculos de Cultura de Paulo Freire, constituem a metodologia do curso, uma estratégia político-pedagógica que visa fortalecer a participação, a consciência crítica

e o protagonismo dos sujeitos, no intuito de estabelecer relações dialógicas, horizontais e politicamente comprometidas com a transformação social.

O formato da extensão permite ainda a interação com diferentes segmentos da sociedade civil e instituições estatais que compõem o campo da gestão pública, ampliando o diálogo com a comunidade.

1.4 Estrutura da dissertação

A presente dissertação contempla uma estrutura composta por cinco seções, iniciando pela “Introdução”, que apresenta a origem do estudo e contextualização da pesquisa, a problematização do objeto e a base metodológica para conduzi-la.

A segunda seção discorre acerca da categoria do controle social, elencada como categoria principal deste estudo, indicando as diferentes perspectivas conceituais em determinados períodos históricos e contemplando as abordagens teóricas mais presentes no contexto sociopolítico atual, conforme a literatura científica a respeito do tema. Ainda nesta seção, o texto concentra-se no histórico e organização da estrutura federalista do Brasil e suas repercussões para as políticas de financiamento educacional, com ênfase para a política de fundos contábeis que estabelece a criação dos Conselhos de Controle Social sobre o financiamento da educação básica pública no país.

A terceira seção tem como elemento central os Conselhos Institucionais ou Conselhos Gestores, com especial atenção ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. O contexto de redemocratização e o cenário reformista vivenciado nos anos de 1990 também são abordados, buscando analisar o lugar dos movimentos de participação da sociedade civil e o impacto dos direcionamentos neoliberais para o desenvolvimento e atuação desses conselhos.

A seção seguinte apresenta e contextualiza o *lôcus* da pesquisa e reflete sobre os dados empíricos, à luz das abordagens teóricas eleitas para o estudo. A partir da Análise de Conteúdo de Bardin (2011), apresenta-se os resultados obtidos por meio da categorização temática, realizando as inferências e discussões oriundas das falas dos conselheiros.

Finalmente, uma seção tratará do produto técnico da pesquisa, apresentando a proposta de um curso de formação acerca do CACS-Fundeb, destinado aos conselheiros, profissionais da educação, gestores públicos e comunidade em geral, a ser realizado por meio de um projeto de extensão, cuja elaboração advém do percurso investigativo percorrido.

Considerando o processo contínuo e inacabado da pesquisa científica, as reflexões contendo os achados da pesquisa finalizam parcialmente este trabalho, uma vez que a investigação responde a perguntas específicas, mas também gera novas problemáticas e hipóteses, evidenciando a dinâmica constante do processo científico.

2 O CONTROLE SOCIAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

Esta seção intenta fazer uma análise do controle social na estrutura do Estado, a partir de perspectivas político-econômicas que dão sustentação a formas distintas de controle no aspecto econômico, político e social. Buscou-se ainda, estabelecer as correlações existentes entre o modelo de organização estatal do país, a construção de uma política nacional de financiamento da educação pública, e o controle social da gestão dos recursos financeiros proveniente das políticas de fundo contábeis para a Educação Básica no Brasil.

Para apreender a multidimensionalidade do objeto estudado, fez-se necessário adentrar às discussões acerca das noções, significados e práticas associadas ao “controle social”, questões frequentemente abordadas por autores de diferentes áreas do conhecimento e em contextos teóricos e metodológicos igualmente heterogêneos. Ao ser localizado com elemento mediador das complexas relações entre Estado e sociedade civil, não é incomum que a expressão seja empregada em debates públicos, estudos acadêmicos ou plataformas políticas.

Para além das noções conceituais, a seção também aborda o movimento de luta pelo controle social das políticas públicas no Brasil por meio dos conselhos gestores, com prioridade para os desdobramentos na política educacional. A Constituição Federal de 1988, que reafirmou o federalismo e adotou uma linha de cooperação e colaboração entre os entes federados, foi primordial para a constituição do modelo de controle social adotado atualmente no país, que para além da influência dos pressupostos neoliberais, não se fez de maneira desconexa às pressões sociais que também tiveram seu lugar na construção da própria política educacional (Cury, 2010).

Esta seção passa por normas legais e produção científica sobre o tema, no intuito de identificar os aspectos que constituíram o controle social na educação pública, enfatizando suas especificidades nessa política e as possibilidades existentes para sua implementação como instrumento de garantia de direitos.

2.1 O controle social em suas múltiplas dimensões: a polissemia do termo

Ao adotar uma categoria como o controle social como elemento central de um trabalho de pesquisa, mesmo que em um contexto específico, é necessário estabelecer as

bases conceituais que conduzirão a análise a ser desenvolvida, uma tarefa metodológica necessária, especialmente nas pesquisas que envolvem a dialética dos fenômenos sociais.

Das abordagens sociológicas às intervenções econômicas e políticas, entende-se o controle social como um conceito polissêmico e multifacetado, admitindo um caráter mais amplo ou restrito conforme o terreno em que se encontre e as intencionalidades presentes em cada momento histórico analisado. No plano das políticas sociais, as discussões envolvem reflexões sobre sistemas políticos e modelos de organização estatal, e, consequentemente, abordam as codependências existentes entre o Estado e a sociedade civil.

A busca por uma origem ou definição para a expressão “controle social” passa pelo entendimento inicial do termo “controle”, que também pode estar situada em terrenos e modalidades diversas. Baldo (2014) defende o termo francês *contre-rôle* como originário da palavra controle, apontando como significados a verificação, vigilância, limitação, direção e dominação. Castro (2009) apresenta a expressão latina *rotulum* como estrutura primária da palavra controle, estabelecendo uma relação com finanças e cobrança de impostos e relacionando-a às ciências contábeis. O autor destaca Taylor¹ (1985) como responsável pelo enquadramento do controle como uma das funções da administração, compreendendo as atividades que envolveriam pessoas e recursos (Castro, 2009).

Entretanto, a questão do controle já se mostra presente na literatura muito antes dos eventos citados acima, a ideia da existência de mecanismos de controle para as ações de indivíduos ou grupos dentro de uma determinada estrutura social pode remontar à Grécia Antiga. Em sua obra *Política*, Aristóteles defende que:

Se alguma facção ou classe do Estado assume demasiada ascendência, o remédio é confiar sempre ao partido contrário os cargos e os empregos, opor as pessoas distintas à massa e os pobres aos ricos, misturar com os ricos a multidão dos indigentes ou fortalecer o partido médio para romper os projetos sediciosos da desigualdade (Aristóteles, 2010, p.161).

Com o aumento da complexidade das estruturas econômicas e sociais, em 1748, no livro *O espírito das leis*², Montesquieu relata uma preocupação com a liberdade do

¹ Frederick Winslow Taylor (1856-1915), norte-americano considerado o “pai da administração científica”. Seu método, conhecido como Taylorismo, baseava-se na racionalização do trabalho e na busca da máxima eficiência produtiva, por meio da divisão rigorosa de tarefas, da padronização e controle do tempo de execução das atividades, negligenciando aspectos sociais e humanos do trabalho.

² Publicado em 1748, *O espírito das leis* é a obra mais influente de Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu (1689-1755). Nela, o autor investiga a relação entre as leis e a organização social, política e cultural dos povos, estabelecendo princípios fundamentais para a teoria política moderna, como a formulação da teoria da separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), concebida como mecanismo de limitação do poder e de garantia da liberdade política.

indivíduo e abre um campo de discussões acerca do controle dos poderes, afirmando que só um Poder é capaz de comedir outro Poder, enfatizando a necessidade de existência de mecanismos capazes de equilibrar as forças no Estado (Castro, 2009).

As reflexões levantadas por Montesquieu abrem caminhos para a construção de noções e tipologias de controle diversas, variando conforme a relação estabelecida entre sociedade e Estado. Com base dos estudos de Baldo (2014), é possível destacar três momentos como linha condutora para uma compreensão geral desse processo, sendo a primeira iniciada no final do século XVIII, onde o controle aparece junto do constitucionalismo clássico³, com destaque para a separação dos poderes e a organização da Administração Pública que originou a distinção entre o controle interno exercido pelo Poder Executivo e o controle externo, que seria realizado pelo Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

A segunda fase relaciona-se à crise de 1929, impulsionada pelos novos problemas sociais e econômicos que demandaram um fortalecimento do Poder Executivo e o crescimento da Administração Pública, criando ferramentas de controle mais próximas das demandas e vivências sociais. Finalmente, no final do século XX temos o terceiro momento, quando a falta de eficiência e de transparência das atividades estatais se tornam pauta do mercado e de alguns setores da sociedade, incitando uma reforma do Estado que trará mudanças nas modalidades de controle, sob um forte viés neoliberal (Baldo, 2014).

Na busca de equilibrar a dinâmica entre as forças estatais e as respostas da sociedade, o controle social aparece como ponto de intersecção, um espaço de mediação entre interesses aparentemente convergentes na relação Estado-sociedade, mas essencialmente antagônicos, quando analisados a partir das bases do estado capitalista. Nesse ponto, intensificam-se as aproximações com o campo da Sociologia, que parece abordar as primeiras tratativas formais acerca da categoria do controle social, apresentando-o em seus dicionários como o estudo do “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (Boudon; Bourricaud, 1993, p. 101). Essa caracterização nos parece abreviada, uma vez que traz poucas indicações

³ O constitucionalismo clássico refere-se ao movimento político-jurídico que surgiu entre os séculos XVII e XVIII, fortemente influenciado pelo **Iluminismo** e pelas revoluções liberais (a Revolução Gloriosa inglesa de 1688, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789). Seu objetivo central era **limitar o poder absoluto do Estado** por meio da consagração de uma constituição escrita, da separação de poderes e da proteção dos direitos individuais.

acerca das demais questões envolvidas no complexo emaranhado das relações que envolvem poder e autoridade entre indivíduos ou grupos sociais e o Estado.

Dessa forma, iniciou-se a busca por um delineamento histórico e conceitual que comportasse os demais elementos que atravessam e constroem a categoria do controle social. As abordagens mais antigas a respeito do termo convergem, em sua maioria, para um controle sobre a sociedade, exercido pelo Estado ou por organizações e grupos sociais hegemônicos num contexto de “equilíbrio” da ordem social a partir do domínio de determinadas classes. No cenário atual, considerando-se o plano normativo, o controle social relaciona-se a uma expressão da democracia participativa, uma tarefa exercida pela sociedade e que consiste basicamente no controle das atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa, econômica ou social (Silva, 2016).

Intentando um aprofundamento na polissemia do conceito explorado, destaca-se essas duas linhas de compreensão do termo, a primeira compreendendo-o como instrumento para garantia de ordem e coesão social, operado diretamente pelo Estado sobre a sociedade, ou através das disputas de poder entre classes sociais pela manutenção da ordem hegemônica; e a segunda contemplando a compreensão mais recente, que indica um caminho de empoderamento da sociedade sobre o Estado e destaca a presença de sujeitos ou grupos que exigem espaços de participação social ativos, na construção de um sistema democrático republicano (Silva, 2016).

Na primeira linha de análise nos deparamos com os escritos de Durkheim que em sua obra *As Regras do Método Sociológico*⁴ (Durkheim, 1978) já dedica atenção aos problemas relacionados à manutenção da ordem social. Segundo Alvarez (2004), Durkheim antecipa em suas reflexões uma noção de controle social relacionada ao controle da conduta dos indivíduos pelos elementos de seu convívio. Os estudos de Durkheim sinalizam para os mecanismos gerais de manutenção da ordem social e para os fenômenos ou instituições que buscavam fortalecer a integração e a ordem social, tendência seguida por outros autores do século XIX, que concentraram suas análises em “[...] como estabelecer um grau necessário de organização e de regulação da sociedade de acordo com determinados princípios morais” (Alvarez, 2004, p. 169).

⁴ As regras do Método Sociológico: obra clássica de Emile Durkheim, publicada originalmente em 1895, na qual o autor estabelece os fundamentos epistemológicos e metodológicos da Sociologia como ciência autônoma. Nessa obra, Durkheim define os “fatos sociais” como maneiras de agir, pensar e sentir exteriores ao indivíduo e dotadas de poder coercitivo, defendendo que devem ser tratados “como coisas”, isto é, como objetos passíveis de observação empírica e análise objetiva, consolidando as bases do positivismo sociológico e da abordagem estrutural-funcionalista na análise da vida social.

Ao abordar a historicidade da categoria do controle social, Lakatos e Marconi (2006, p. 236) citam Hollingshead, destacando que:

[...] a ideia de controle social aparece em primeiro lugar nas obras de Comte, *Curso de filosofia positiva* (1830-1842) e *Política Positiva* (1851-1854), surgindo depois nos escritos de Lester Ward, *Sociologia dinâmica* (1883). Os primeiros autores que utilizaram a expressão controle social foram Small e Vicent, em seu livro *Uma introdução ao estudo da sociedade*, publicado em 1894.

Sob um panorama mais geral é possível verificar que, na tradição sociológica clássica, o controle social foi especialmente abordado a partir do seu viés coercitivo, entendido como aparelhagem em favor da ordem social, um mecanismo disciplinador da sociedade a fim de submeter os indivíduos a padrões e princípios morais determinados. Dessa forma, condiciona o comportamento dos indivíduos conforme regras e princípios prescritos e sancionados, para garantir o controle das classes dominantes sobre as massas (Kolody; Luiz, 2014).

Apesar das elaborações teóricas citadas, que já se relacionavam ao fenômeno do “controle social”, o termo só será realmente apresentado e desenvolvido pela Sociologia norte-americana décadas depois, especialmente no século XX. Sociólogos como George Herbert Mead e Edward Alsworth Ross aparecem como referências, sendo este último geralmente indicado como o primeiro a utilizar a expressão em inglês para definir um campo específico de estudos, lançando a primeira obra a tratar especificamente do tema (Alvarez, 2004). Nas pontuações de Ross, o controle social deve existir como uma forma de manutenção da ordem e das estruturas sociais, uma vez que esta não seria uma característica natural da sociedade humana (Crubelatte, 2004).

O foco da análise concentra-se nesse momento para os mecanismos de cooperação voluntária da sociedade norte-americana, afastando a regulação do Estado e transferindo para a própria sociedade as bases da coesão social, através do uso de meios intrínsecos à organização social para induzir à submissão de padrões (Alvarez, 2004). Assim como nas reflexões de Durkheim ou da sociologia clássica, os estudos desse período também parecem tender a um conservadorismo mais preocupado com o “equilíbrio” e a manutenção da ordem social vigente do que com qualquer forma de transformação da sociedade desigual de classes já estabelecida.

Nesse cenário, também é possível evocar o entendimento de cooperação sob a perspectiva de Marx, compreendida como força produtiva social que emerge do trabalho coletivo organizado, mas que, no capitalismo, é apropriada e dirigida pelo capital como meio de intensificação da acumulação (Marx, 2013). Dessa forma, quando a coesão social

é deslocada do âmbito da regulação estatal para a autorregulação da sociedade civil, por meio de dispositivos associativos, comunitários ou organizacionais, a cooperação tende a assumir uma feição funcional à manutenção da ordem social vigente, operando como mecanismo de internalização de normas e de responsabilização individual ou comunitária por problemas estruturais, reduzindo o papel do Estado e obscurecendo as determinações materiais das desigualdades.

A Segunda Guerra Mundial, que transformou o mundo em diversos aspectos, também influenciou a ascensão de uma nova compreensão para o controle social, afastando a ideia da integração via cooperação da sociedade e transferindo-o para a uma expressão da dominação do Estado ou de classes sociais com intencionalidades privadas. Dois fortes movimentos se destacam nesse período, sendo um deles a Escola de Chicago⁵, que passa a abordar o termo a partir de um viés fortemente negativo, especialmente ao refletir sobre as relações de poder imbricadas ao termo e suas práticas (Crubellate, 2004).

O segundo movimento advém da Escola de Frankfurt⁶, que trata do controle sobre a sociedade a partir da teoria social crítica (Silva, 2016). Para a teoria crítica, o controle social seria uma manifestação das organizações modernas, públicas ou privadas, que expressa uma relação de superioridade do Estado sobre a sociedade, demarcada pelas relações de desigualdade e disputas de poder. Prestes Motta⁷, apresenta as organizações formais da modernidade como “instrumentos de reprodução de uma sociedade de classes” (Motta, 1981, p. 33), em que o controle social opera como elemento de manipulação entre classes sociais.

As mudanças do final do século XX passam a impor dificuldades e limitações à teoria crítica que começa a enfrentar descrédito por parte de setores científicos e acadêmicos (Domingues, 2011). Entretanto, essa perspectiva negativa acerca dos mecanismos

⁵ A Escola de Chicago surgiu na década de 1920 na Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, e tornou-se referência na sociologia urbana e no estudo das relações sociais em contextos metropolitanos. Sua abordagem combina observação direta, estudos de caso e levantamento empírico, buscando compreender os fenômenos sociais a partir do contato direto com a realidade urbana.

⁶ A Escola de Frankfurt refere-se a um grupo de pensadores associados ao Instituto de Pesquisa Social fundado em Frankfurt, Alemanha, na década de 1920. Seus principais expoentes, como Theodor W. Adorno, Max Horkheimer e Jürgen Habermas, desenvolveram a Teoria Crítica, que combina filosofia, sociologia e psicologia para analisar as estruturas de poder, a indústria cultural e a dominação social. Destacou-se por investigar como as sociedades modernas reproduzem desigualdades e formas de alienação, propondo uma crítica à racionalidade instrumental e ao capitalismo.

⁷ Prestes Motta é um sociólogo brasileiro especializado em sociologia da educação e políticas públicas, destacando-se por analisar a educação como espaço de reprodução ou transformação das desigualdades sociais. Seus estudos dialogam com a Teoria Social Crítica, enfatizando que a escola reflete estruturas de poder e que o controle social e a participação comunitária são essenciais para promover uma educação mais democrática e justa.

de controle social perdurará por algumas décadas e estimulará uma grande variedade de estudos. Alvarez (2004) destaca uma análise de Cohen (1989) em que este último tece críticas ao controle social ao apontá-lo como um canal de silenciamento e invisibilidade dos indivíduos e grupos sociais dominados, distanciando-se dos seus interesses e necessidades, em detrimento de práticas institucionalizadas e dominadoras de um Estado classista. O autor afirma ainda que, na perspectiva de Cohen (1989):

[...] a noção de controle social só voltaria a ser útil caso, entre outros aspectos, fosse capaz de: indicar a que práticas sociais específicas corresponde; recuperar as diferentes respostas dos agentes submetidos aos mecanismos de controle; mostrar que essas práticas podem ser produtivas e não apenas repressivas, já que podem produzir comportamentos em indivíduos e grupos sociais e não somente restringir e controlar as ações; evitar a dicotomia Estado/sociedade e pensar as práticas de controle social constituindo-se na relação entre as diversas dimensões institucionais da modernidade; não cair numa visão por demais finalista da racionalidade dos mecanismos de controle social (Alvarez, 2004, p. 170).

As reflexões levantadas pelo autor aproximam-se da segunda linha de análise proposta para a compreensão do controle social. Essa perspectiva se concentra em distanciar-se de uma visão predominantemente instrumentalista e funcionalista, situando o controle social como um fenômeno multidimensional (Silva, 2016). Afastando-se do conceito durkheimiano, as noções de controle social coerentes ao nosso objeto de pesquisa, convergem para esta segunda linha de análise, qual seja o controle da ação estatal pela via democrática, situando-o como um canal de garantia de direitos fundamentais dos cidadãos.

Antes de nos dedicarmos às reflexões sobre a concepção supracitada, convém também estabelecer a compreensão de Estado que dá base a este trabalho, enfatizando os elos que demarcam o seu entrelace ao estudo do controle social.

A concepção de Estado aqui utilizada tem seu alicerce na tradição marxista, um Estado de classes, cujo aparelho estatal serve aos interesses da classe dominante, que trabalha constantemente pela manutenção de sua hegemonia, mas que também opera frente às constantes pressões das classes dominadas por meio das políticas sociais. Conforme Braga (2011), em seu tempo histórico, Marx enxerga a sociedade civil como palco de lutas de dominação do Estado, sendo necessário “desvelar a ordem burguesa” que transformava velozmente aquele mundo e que estabelecia profundas desigualdades entre as classes sociais. O autor explica ainda que:

[...] o Estado para Marx tem suas bases no modo de produção da sociedade, que demanda a existência de uma organização que faça a mediação entre os interesses coletivos e os individuais presentes nesse modo de produção. Ele emerge como uma necessidade dessas relações, no qual, o conjunto dessas,

forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política (Braga, 2011, p. 42).

Nesse contexto, por compreender a existência de uma hegemonia burguesa, esta abordagem teórica nos parece apropriada para a pesquisa, justificando a necessidade de um estudo do controle social pelo viés das classes dominadas e não pela ótica do dominante.

Segundo Mészáros (2002, p. 991), seguindo a tradição marxista:

[...] 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.

O autor explora o controle social do capital como um fenômeno pertencente à divisão social hierarquizada do trabalho, agindo como sistema de controle que fragiliza as conquistas sociais, favorece a concentração de renda, a desmobilização de organizações e o agravamento dos problemas sociais (Kolody; Luiz, 2014).

Contudo, as contradições que atravessam o controle social sob a égide do capital, configuram um elemento que também não pode ser excluído dessa dinâmica. As práticas sociais oriundas das relações cotidianas, estão permeadas pelos interesses, necessidades e lutas de indivíduos e coletividades que permanecem em constante movimento por emancipação.

Em seus estudos sobre o fenômeno do Estado, Gramsci o define como “[...] a força coercitiva e punitiva de regulamentação jurídica de um país” (Gramsci, 2007, p. 267). O autor reflete que a sociedade se torna mais complexa continuamente, levando a classe dominante a adaptar-se para manter seus processos de dominação. Contudo, nem sempre a dominação se dará pela coerção, fazendo uso de um conceito ampliado de Estado, Gramsci aponta para o uso de mecanismos de participação que emergem da inclusão da sociedade civil como parte constituinte do Estado (Braga, 2011).

Oriundo de uma conjuntura mais complexa do que aquela vivenciada por Marx, Gramsci presenciou a ampliação da força estatal e a presença de formas de dominação mais sutis. Esse movimento o leva a elaborar a ideia de sociedade política, composta pela burocracia executiva e pelos meios de difusão das ideologias, como as organizações culturais e os meios de comunicação, estabelecendo as bases da dominação política-ideológica do Estado (Carnoy, 1988).

Para Gramsci, o conceito de Estado ampliado inclui a sociedade política (Estado em sentido restrito, que age pela coerção), que é formada pelos dispositivos que garantam o monopólio da força pela classe dominante (burocracia exe-

cutiva e policial-militar) e, também, a sociedade civil, composta pelas organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, incluindo-se as organizações culturais, os meios de comunicação, o sistema escolar, a Igreja, os sindicatos e os partidos políticos (Braga, 2011, p. 45).

A ampliação do conceito de Estado acompanhou um novo entendimento acerca das articulações empreendidas nas relações de poder, extrapolando o campo da força militar e agora fazendo-se, primeiramente, pelo consenso. Aqui, os elementos culturais e simbólicos da sociedade irão constituir a base da dominação consensual. Em sua visão de Estado, Gramsci apresenta uma teoria da revolução por meio da expansão da hegemonia das classes trabalhadoras, ressaltando “[...] a ocupação dos espaços pelas classes subalternas, na instalação de uma contra-hegemonia que circundasse o Estado” (Braga, 2011, p.46).

Desse modo, ainda que usando de estratégias e meios diferentes, tanto em Gramsci como em Marx, o Estado opera em favor da manutenção e expansão da hegemonia burguesa no contexto da luta de classes (Carnoy, 1988), apresentando a sociedade civil como um ecossistema vivo, mutante e no qual se constroem os interesses dos seus cidadãos. Gramsci incorpora em sua visão um movimento crescente de participação das massas na política, convergindo para os conceitos revolucionários de Marx, ao introduzir as estratégias de ação dos trabalhadores para ocupação dos espaços e apontando um caminho de resistência para as classes dominadas (Braga, 2011).

Em conformidade com Marx e Gramsci, as compreensões atuais acerca do controle social reconhecem as contradições da sociedade civil e descartam uma visão do Estado como protetor da vontade geral. Os autores dão lugar de centralidade à luta de classes, no enfrentamento da ordem burguesa, um elemento basilar nas reflexões sobre as relações e práticas da sociedade voltadas ao controle social. Ressalta-se que essa visão teórica acerca da relação Estado e sociedade civil foi fundamental para a análise da categoria pesquisada, uma vez que a situa como um instrumento político, uma maneira de intervenção na gestão pública por parte dos cidadãos a que ela atende.

[...] Desta forma, o controle social na perspectiva das classes subalternas visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam, na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses destas classes, tendo em vista a construção de sua hegemonia (Correia, 2005, p.64).

Nessa visão, o controle social funcionaria como uma concessão da classe dominante às classes trabalhadoras, enfatizando uma dinâmica complexa em que ora o controle

social pode ser usado como instância de dominação dos governos, ora como um movimento social de garantia de direitos elementares dos cidadãos.

As diferentes perspectivas apresentadas concebem o controle social a partir de interesses distintos, mas ainda que noções conservadoras e instrumentalizadas possam tê-lo adotado como estratégia de dominação do Estado ou de classes sociais hegemônicas, o que ainda pode ocorrer nesses tempos, esse fato não anula, social e historicamente, o potencial dessa mesma instância de vir a contribuir para que a sociedade consiga exercer o controle sobre as políticas públicas e seus resultados (Souza; Alcântara, 2017). Faz-se urgente enxergar que “[...] as novas sutilezas da dominação capitalista, exigem uma permanente reinvenção dos mecanismos de participação, mobilização e de ação para o atendimento dos interesses sociais, nos quais se inserem o direito à educação e o direito à participação cidadã” (Silva; Braga, 2010, p. 4).

As reflexões suscitadas até aqui se entrelaçam a outras categorias elementares à abordagem conceitual eleita para este estudo. Ainda que brevemente, importa estabelecer as relações entre participação, democracia e controle social, que pode ser compreendida à luz da abordagem de Cury (2010), ao sugerir que a participação se organiza como um processo contínuo de interação entre sociedade civil e Estado, enquanto a democracia fornece as condições institucionais para que essa interação seja efetiva e legítima, de modo que ambas confirmem ao controle social conteúdo prático e normativo.

Enquanto categoria complexa, a participação envolve processos de engajamento social e político, que transcende a presença formal em instâncias institucionais (Avritzer, 2002, p. 47). Nessa perspectiva, nos cabe as definições de Gohn (2011, p. 63), que distingue participação formal e participação substantiva, sendo “a primeira referente ao cumprimento de procedimentos legais, enquanto a segunda implica capacidade efetiva de influenciar decisões e transformar relações de poder”. Esse debate evidencia que a presença por si só não é capaz de garantir influência, sendo necessário avaliar a qualidade do engajamento, situação que ressalta a importância de investigar as práticas de participação exercidas nos conselhos de controle social e quais fatores as influenciam ou direcionam.

Pateman (1992) desenvolve uma crítica à concepção minimalista de democracia, que restringe a participação política ao ato periódico do voto e à delegação de poder a representantes. Para a autora, a democracia não se esgota na escolha de governantes; ela demanda a incorporação dos cidadãos nos processos decisórios que afetam suas vidas cotidianas. A autora sustenta que a participação não apenas expressa preferências previamente formadas, mas contribui para formar cidadãos politicamente competentes, capazes

de desenvolver senso de responsabilidade pública, autonomia e consciência crítica. Assim, a democracia participativa não é apenas um arranjo institucional, mas um processo formativo que amplia capacidades políticas e fortalece o tecido democrático.

Retornando aos postulados de Gramsci (1991, p. 112), a democracia é entendida simultaneamente como “instituição e arena de hegemonia, marcada por disputas simbólicas entre grupos sociais”. Rosanvallon (2008, p. 27) propõe uma análise partindo dos “processos históricos e sociais, em que desigualdades e formas de participação condicionam a efetividade do regime”.

Tais conceitos situam o terreno democrático como um espaço em que diferentes grupos sociais disputam projetos de sociedade, buscando consolidar consensos e legitimar formas de direção política e cultural. Nesse sentido, mecanismos de controle social só conseguiriam ser efetivos quando capazes de disputar e construir uma esfera pública ampliada, rompendo com padrões de exclusão política historicamente enraizados.

Compreender o controle social à luz desses referenciais teóricos significa superar uma leitura normativa e funcionalista, avançando para uma análise crítica que reconhece suas potencialidades democratizantes, mas também suas contradições estruturais, capazes de fortalecer a reprodução histórica de assimetrias sociais e políticas. Ainda assim, as contribuições teóricas apresentadas reconhecem o controle social como uma possibilidade de ocupação de estruturas decisórias por meio da presença consciente e ativa da sociedade civil na gestão pública ao utilizar esses espaços como um modo de defesa dos direitos sociais e canal de resistência das classes populares.

2.2 Aspectos do controle na gestão pública e as aproximações do controle social na política de financiamento educacional brasileira

O processo de formalização do controle na gestão estatal brasileira perpassa pela compreensão do modelo de organização do Estado adotado após o país tornar-se uma república. Com exceção do período monárquico, o Brasil sempre obedeceu ao princípio dos três Poderes, sendo eles os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que coexistem de maneira independente, porém mantendo-se harmônicos entre si.

Nessa estrutura coube ao Poder Judiciário agir e resguardar os ordenamentos legais e institucionais do país. Ao Poder Legislativo destinou-se a função de formular as normas e proposições que atentem às demandas da sociedade. Por fim, ao Poder Executivo coube a tarefa de promoção das políticas públicas, de modo a materializar de maneira

ordenada as demandas sociais e econômicas, respeitando a Constituição e atuando em articulação com os demais Poderes, em diferentes níveis de governo (Renault, 2008).

Na construção normativa desses Poderes já é possível identificar a presença do controle institucional, mecanismos ainda inspirados nas ideias de Montesquieu, com a finalidade de regular as dinâmicas de poder. Nas palavras do autor:

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do Poder Legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (Montesquieu, 2006, p. 166)

Uma vez que atuam de maneira independente, a existência desses mecanismos de controle seria uma tentativa de obter estabilidade entre os Poderes, além de possibilitar o monitoramento das estruturas organizacionais e a avaliação dos planos e ações conforme as suas finalidades, dando margem à criação de estratégias de controle que variam ao transitar pelo campo administrativo, jurídico ou político.

Nesta pesquisa, dedicou-se a um tipo de controle voltado para o campo da gestão orçamentária, porém não limitado aos aspectos financeiros, mas voltado às práticas de participação social que perpassam a elaboração e implementação das políticas de gestão do erário público, em uma perspectiva democrática.

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu Artigo 70, uma definição e organização do controle orçamentário-financeiro, dividindo-o em controle externo e interno. O controle externo pode operar no âmbito judicial, legislativo ou jurisdicional, sendo exercido por um dos Poderes diferente do Poder fiscalizado, como por exemplo o trabalho de fiscalização dos gastos públicos realizado, a nível estadual, pelas Assembleias Legislativas com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais (Braga, 2011). Já o controle interno compreende ações executadas pela estrutura do próprio Poder, agindo sobre seus atos e agentes de maneira sistemática (Renault, 2008).

Entretanto, o crescente grau de complexidade das estruturas sociais, políticas e administrativas do Estado brasileiro produziu impactos significativos sobre a gestão das políticas públicas, especialmente no que se refere aos mecanismos de acompanhamento e fiscalização da ação estatal. Nesse contexto, o controle social passa a ser incorporado como dimensão complementar às estruturas tradicionais de controle interno e externo, buscando ampliar a transparência da administração pública e fortalecer a participação da sociedade no monitoramento da aplicação dos recursos públicos.

Sob essa perspectiva, a discussão sobre controle social no Brasil encontra forte inclinação no processo de redemocratização ocorrido após o período da ditadura militar. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, os movimentos sociais, entidades sindicais, organizações populares e diversos segmentos da sociedade civil intensificaram a luta contra o autoritarismo e pela ampliação dos direitos sociais e políticos. Essas mobilizações foram fundamentais para tensionar as estruturas centralizadoras do regime militar e para inserir, no debate público, demandas relacionadas à democratização do Estado, à participação popular e à universalização das políticas sociais (Kauchakje, 2008).

Gohn (2010) ressalta a capacidade de coesão dos movimentos sociais, referindo-se a eles como a força motriz de diversas ações coletivas no país a partir de 1970, incluindo os movimentos no campo educacional. Kauchakje (2008), aponta ainda que a ação dos movimentos sociais impulsionou no país uma demanda do próprio poder público por participação da sociedade civil, não apenas como forma de ampliar mecanismos democráticos, mas para conferir maior legitimidade às ações governamentais em um contexto de reorganização política e social do país.

A Constituição Federal de 1988 consolida esse movimento ao reconhecer a participação social como princípio estruturante das políticas públicas. Como exemplo, o artigo 198, inciso III, determina que as ações e serviços públicos de saúde devem obedecer ao princípio da participação da comunidade, concretizado nos conselhos e conferências de saúde, espaços colegiados de deliberação e fiscalização social do Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 1988). De forma semelhante, o artigo 204, inciso II, prevê a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis da assistência social, dando origem a conselhos e mecanismos participativos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 1988).

De modo complementar, o artigo 74, §2º, amplia a participação da sociedade civil na fiscalização estatal ao garantir que cidadãos, associações, sindicatos e partidos políticos possam denunciar irregularidades perante os órgãos competentes, integrando a sociedade civil à fiscalização do Estado (Brasil, 1988). Já o artigo 227 reforça a corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade na garantia dos direitos da criança e do adolescente, fundamento que sustenta a atuação dos Conselhos Tutelares como espaços de proteção e controle social (Avritzer, 2002; Carvalho, 2011).

No campo educacional, o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 estabelece a gestão democrática do ensino público como um dos princípios orientadores

da educação nacional (Brasil, 1988). Tal princípio impulsionou a criação e o fortalecimento de mecanismos institucionais de participação e controle social no âmbito das políticas educacionais, materializados em instâncias colegiadas como os conselhos escolares e os conselhos vinculados ao acompanhamento do financiamento da educação pública. Nesse contexto, destacam-se os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, instituídos com a finalidade de acompanhar, fiscalizar e promover maior transparência na aplicação dos recursos destinados à educação básica.

Seguindo o mesmo movimento, outros ordenamentos legais reiteram e enfatizam a presença do controle social, como a Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, contemplando artigos que estabelecem “[...] a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações e legitimando as instâncias deliberativas com composição paritária entre governo e sociedade civil (Kolody; Luiz, 2014, p. 151).

Dessa forma, observa-se que a Constituição Federal de 1988 buscou lançar as bases de um modelo participativo de gestão pública, inserindo o controle social como elemento orientador da relação entre Estado e sociedade civil. Contudo, conforme ressalta Dagnino (2004), esse processo ocorreu em meio a intensas disputas políticas acerca do significado da participação e da própria sociedade civil.

Coutinho (2006, p. 46) analisa a ampliação do conceito de sociedade civil no período final da ditadura militar:

Essa identificação foi facilitada não só porque, na linguagem corrente, “civil” significa o contrário de militar, mas sobretudo porque, no período final da ditadura, até mesmo os organismos ligados à grande burguesia começaram progressivamente [...] a se desligarem do regime militar, adotando uma postura de oposição moderada.

A análise do autor indica que a constituição da sociedade civil como sujeito político no processo de redemocratização brasileira não ocorreu de forma homogênea nem exclusivamente vinculada aos interesses das classes trabalhadoras. A identificação entre “sociedade civil” e resistência democrática foi construída não apenas pelas mobilizações populares, mas também pela adesão de segmentos das elites econômicas a uma transição política controlada, capaz de preservar a ordem social e econômica vigente. Se, por um lado, os movimentos sociais reivindicavam espaços efetivos de deliberação e controle das ações estatais, por outro, o Estado incorporava parte dessas demandas sob formatos institucionais marcados por limites burocráticos e pela regulação da participação.

Em meio a esse cenário de contradições, as bases democráticas que deram corpo à concepção de controle social construída anteriormente, passam a enfrentar importantes embates a partir da década de 1990. Os pressupostos neoliberais, já presentes em acordos e diretrizes que influenciavam a reorganização do Estado brasileiro, passaram a ocupar posição central na formulação das políticas públicas, especialmente por meio das reformas administrativas orientadas pela racionalidade gerencial.

A priorização da redução do papel do Estado, da descentralização administrativa e da lógica da eficiência produziu impactos diretos sobre os mecanismos participativos, deslocando progressivamente o controle social de uma perspectiva potencialmente crítica e democratizante para uma lógica gerencial e burocratizada.

Na prática, embora a inserção do controle social nesse período coadunasse com a volta da democracia no país, situando os conselhos como manifestações de sua realização, os movimentos que o precederam caminharam para uma reforma do Estado de cunho altamente liberal e privatista, disfarçadas pelo discurso de democratização dos serviços públicos e reconfiguração das formas e instrumentos de participação popular (Gohn, 2008).

Conforme Behring (2003, p. 198),

Observa-se que o centro da “reforma”, na verdade, é o ajuste fiscal. As supostas preocupações com a proteção social - nas novas modalidades propostas - e a consolidação da democracia e da cidadania no Brasil mais se parecem ornamentos para torná-la mais palatável.

A virada ocorrida especialmente no período de 1995 a 1998, através das reformas encabeçadas pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, levaram a uma substituição das lutas coletivas por lutas em defesa de interesses particulares institucionalizando uma desresponsabilização estatal pelo viés da proteção social (Bravo; Correia, 2012). Ao incorporar princípios gerenciais orientados pela descentralização administrativa e corresponsabilização da sociedade civil, as reformas do Estado deslocaram parte das demandas coletivas do campo dos direitos sociais universais para práticas fragmentadas de participação e gestão local.

O processo de municipalização das políticas sociais que transferiu aos municípios parcela significativa das responsabilidades pela execução dessas políticas, também promoveu alterações relevantes nas estruturas de financiamento e gestão pública. Nesse modelo, consolidou-se para a União um papel predominantemente normativo, redistributivo e supletivo, enquanto estados e municípios passaram a assumir a gestão direta dos recursos descentralizados pelo governo federal.

Como consequência, os mecanismos de controle interno e externo passam a ser fortalecidos como instrumentos de fiscalização contábil, financeira e administrativa da aplicação dos recursos públicos, ampliando a centralidade dos procedimentos técnicos e burocráticos no acompanhamento das políticas sociais implicando às instâncias de controle social a mesma dinâmica institucional do aparelho estatal.

Dessa forma, nas décadas de 1980 e 1990, criam-se os conselhos ligados aos fundos públicos ou a programas orçamentários, bem como os conselhos deliberativos, com finalidades normativas e autorizativas, como os Conselhos Estaduais de Educação, todos operando em meio às mesmas estruturas burocráticas, políticas e administrativas que caracterizam a gestão pública (Braga, 2011).

No campo da educação, essa lógica também se fez presente. A descentralização promovida pelo movimento reformista transferiu responsabilidades do Estado para a sociedade civil organizada, fortalecendo organizações comunitárias e experiências de participação, mas criando simultaneamente uma dinâmica de responsabilização social compensatória. Santos (2005, p. 73) enfatiza que “a participação condicionada à lógica gerencial pode comprometer o caráter emancipatório do controle social, reduzindo-o a mera colaboração técnica”.

Essa racionalidade também repercute no controle social sobre o financiamento da educação pública. No âmbito dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS-Fundeb), tais contradições se expressam na limitação da autonomia deliberativa dos conselhos e na necessidade de adequação das demandas sociais aos parâmetros administrativos e técnicos estabelecidos pela gestão pública.

Tal cenário torna-se ainda mais complexo diante da própria configuração federativa da política educacional brasileira, aspecto discutido na subseção a seguir. A descentralização das competências e responsabilidades entre os entes federados insere a execução das políticas educacionais em contextos locais marcados por desigualdades sociais, fragilidades institucionais e, em muitos casos, pela permanência de práticas neopatrimonialistas.

Nesse contexto, o controle social assume papel estratégico na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e na defesa do direito à educação, especialmente em realidades nas quais as relações políticas locais podem comprometer a transparência e a democratização da gestão educacional.

2.2.1 A estrutura federalista e suas repercussões para o financiamento da educação pública

O modelo de federalismo adotado pelo Brasil, bem como os movimentos de centralização e descentralização das políticas públicas ao longo da história implicaram de maneira importante na forma como o financiamento educacional é executado, gerido e monitorado atualmente. Isso porque a dinâmica das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central irão direcionar o modo de atuação do Estado quanto à definição das políticas públicas, gerando padrões de atuação diferentes conforme os regimes e sistemas assumidos (Araujo, 2013).

No caso da política educacional, as excessivas mudanças e distorções na construção histórica do federalismo impactaram diretamente as políticas de governo para este campo e podem explicar muito dos conflitos pertinentes às atribuições, responsabilidades, falta de transparência e de dificuldades para efetivação do direito à educação no país (Cunha; Damasco, 2021).

O estabelecimento do federalismo no Brasil, a partir da Proclamação da República em 1889, carrega a herança das práticas do período imperial, fenômeno que levou à formação de uma estrutura política descentralizada, advinda das capitânicas hereditárias (Lopreato, 2022), além de pavimentar os caminhos para a construção de um federalismo hegemônico e desigual entre os entes federados.

A compreensão dessa construção requer inicialmente uma discussão conceitual acerca das dimensões e características desse sistema de Estado, para assim chegarmos às competências formais dos serviços que devem ser prestados pelos entes federados, de modo a garantir o cumprimento dos direitos de todos os cidadãos, incluindo a educação, conforme o ordenamento jurídico do país.

Por federalismo compreende-se uma forma de organização estatal, política e territorial em que diferentes entes federados se unem para formar um Estado Federal, resguardando autonomia a cada um deles. O compartilhamento de poder aparece como premissa básica, considerando a soberania das unidades territoriais, organizadas em torno de objetivos comuns ao Estado Federado (Araújo, 2005).

Apesar da base do sistema federativo não estar estabelecida em relações hierárquicas entre esferas do poder político, os entes federados não são nações independentes, mas se organizam em torno da ideia de relações entre iguais, uma dinâmica que situa o

princípio da colaboração como um pilar importante para o funcionamento dessa estrutura. Portanto, o federalismo trata-se de um sistema político em que são distribuídos os poderes e as funções entre o governo central e os governos regionais, compartilhando tarefas articuladas entre si (Cury, 2010).

Abrúcio (2010) defende que a efetivação de um sistema federalista deve passar pela compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes federados, cooperando mutuamente e desenvolvendo ações voltadas à integração nacional, deve garantir a diversidade sociocultural e reduzir as discrepâncias socioeconômicas entre as unidades subnacionais e o governo central, além de exigir políticas públicas voltadas à coordenação entre todos os atores territoriais, uma vez que muitos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos isoladamente.

Partindo dessas definições, o modelo das relações intergovernamentais assume lugar de destaque, podendo operar conforme duas orientações distintas, sendo ele um modelo competitivo ou dual ou o modelo cooperativo. Na primeira situação, prevalece a separação entre os níveis de governo, com ênfase na competição política, territorial e fiscal como forma de controle mútuo. Já o modelo cooperativo parte do princípio da equalização como premissa fundamental, com ênfase no entrelaçamento entre os níveis de governo, através de uma maior integração entre as políticas (Araujo, 2013).

A atual Carta Constitucional brasileira declara o regime de colaboração como modelo das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais, o que nos impele a dedicar maior atenção à questão da equalização, citada logo acima. Em um sistema de organização estatal, a equalização refere-se às garantias para os cidadãos da Federação a um padrão mínimo de acesso aos serviços públicos, questão de extrema relevância em estados democráticos, mas que pode variar consideravelmente entre as federações existentes. Conforme os estudos comparativos de Prado (2006), na Alemanha, na Índia, no Canadá e na Austrália, a questão da equidade se mostra bastante relevante. Já para os Estados Unidos, que atua sob um modelo dual ou de federalismo interestatal, essa questão não é basilar.

Abordar a presença da equalização dentro dos sistemas federativos implica na discussão de questões que influenciam diretamente o funcionamento material das estruturas estatais, impactando no equilíbrio ou desequilíbrio, que Prado (2006) classifica de duas formas: vertical, traduzido na distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais; e horizontal, que escancara as distor-

ções entre os governos subnacionais quanto a capacidade de prestação dos serviços públicos, situação que pode ser percebida na organização atual das relações intergovernamentais no Brasil. Ambas as formas de equilíbrio ou desequilíbrio encontram estreita relação com o grau de centralização ou descentralização das ações referentes à execução das políticas públicas de cada esfera de governo.

O federalismo brasileiro tem seu arcabouço fundacional estabelecido pela Constituição de 1891, momento no qual a monarquia transformava-se em República Federativa do Brasil, não mais organizada em províncias, mas com estados dotados de autonomia, constituição própria, forças armadas, entre outros aparelhos de organização, manutenção e controle estatal (Cunha; Damasco, 2021). Entre continuidades e rupturas, a construção do federalismo no Brasil “[...] foi marcada pela desagregação, constituída com base num estado unitário que se tornou federativo e as províncias dependentes foram transformadas em estados autônomos” (Magro, 2014, p. 33).

Ao descrever o processo inicial de formalização do federalismo no Brasil, Magro (2014, p. 26), afirma que:

A trajetória do federalismo brasileiro é pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado que tende para o fortalecimento da União e um modelo descentralizado que tende para a autonomia e a diversificação regional. Diferentes ciclos da história brasileira podem ser caracterizados desde a Proclamação da República Federativa, em 1889, os quais se enquadram em maior ou menor medida para um desses dois lados.

Entre os diferentes momentos históricos citados pelo autor destaca-se, na Constituição de 1891, um modelo federalista descentralizado que institui maior independência ao poder estadual, estabelece eleições para os governadores, mas precisa lidar com os conflitos que são gerados com as províncias, uma vez que os desequilíbrios econômicos e sociais já existentes permaneceram e se aprofundaram.

Com o fim da Primeira República, o processo de consolidação de um modelo federalista descentralizado sofre retrocessos importantes, motivados pela imposição de períodos autoritários que se traduzem nas Constituições Federais de 1934 e de 1937. A Constituição de 1934 fortaleceu os poderes do executivo central, concentrando no núcleo presidencial um poder político fortemente intervencionista e de cunho centraliza-

dor. O golpe de 1937, justificado pelo medo de uma suposta revolta comunista, formalizou na Constituição Federal do Estado Novo⁸, a concentração das competências legislativas no governo federal e substituiu os governadores eleitos por interventores (Magro, 2014).

Em 1946, uma nova Constituição estabelece o fim desse período autoritário e devolve a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário, reestabelecendo o equilíbrio entre os poderes a fim de resgatar a autonomia antes delegada às unidades subnacionais. Esse momento histórico marca a introdução do “[...] primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluindo os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita” (Magro, 2014, p. 36).

Contudo, um novo golpe militar ocorrido em 1964 altera novamente a ordem constitucional, definida agora pela Constituição de 1967, onde os “braços” da União se tornam mais robustos política e economicamente, voltando a ameaçar a autonomia dos demais entes federados.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 retiraram dos Estados e Municípios a liberdade político-institucional assegurada em constituições anteriores, submetendo-os ao controle do Executivo Federal. Como destaca Abrucio (1998, p. 45), a federação brasileira nesse período “transformou-se em um arranjo centralizado, em que a União definia de forma quase exclusiva as políticas nacionais, cabendo aos demais entes apenas executar decisões previamente tomadas”. Essa centralização comprometeu a essência do pacto federativo, esvaziando as funções deliberativas dos governos locais.

Outro aspecto crucial foi a limitação imposta ao Legislativo e ao Judiciário. O Congresso Nacional foi constantemente cerceado, seja pela cassação de mandatos parlamentares com base nos Atos Institucionais (especialmente o AI-5, de 1968), seja pela redução de seu papel na formulação de políticas públicas. O Parlamento passou a servir apenas como instância legitimadora das medidas do Executivo e, no caso do Judiciário, a subordinação ocorreu por meio da ampliação das competências da Justiça Militar e da imposição de limites à apreciação judicial de atos praticados sob a justificativa da

⁸ O Estado Novo foi o regime autoritário implantado no Brasil por Getúlio Vargas em 1937, permanecendo no poder até 1945. Caracterizou-se pela centralização do poder, suspensão das garantias constitucionais, censura à imprensa, repressão a partidos políticos e organizações sindicais, além da implementação de políticas de controle econômico e social.

segurança nacional, o que restringia a independência funcional da magistratura (Carvalho, 2001).

O federalismo brasileiro no período pós-1967 pode ser caracterizado como uma “federação centralizada” (Abrucio, 1998), na qual a descentralização prevista em termos normativos não se efetivava na prática política e institucional. Essa experiência autoritária deixou marcas na cultura federativa brasileira, reforçando a lógica de concentração decisória no governo central e impondo fragilidades persistentes ao exercício da autonomia dos entes subnacionais e ao equilíbrio entre os poderes.

Após quase duas décadas de centralização político-administrativa durante o regime militar, a transição para a democracia envolveu acordos entre elites políticas, partidos emergentes e setores da sociedade civil, buscando um equilíbrio entre a manutenção da governabilidade e dos privilégios aos grupos dominantes e a abertura a processos mais amplos de descentralização e participação reivindicados pelas pressões sociais. Nesse contexto, a Constituição de 1988 restabeleceu a autonomia formal dos entes federados, ampliando as competências legislativas e financeiras de Estados e Municípios, e inserindo mecanismos de descentralização como forma de aproximar a gestão pública da sociedade (Abrúcio, 1998).

A CF de 1988, em seu artigo 1º, vai declarar que a República Federativa do Brasil será “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1988), demarcando novamente sua intenção em estabelecer uma estrutura política descentralizada. A inclusão do município como um terceiro ente federado, formalizado nesta constituição, configurou uma especificidade em relação a outras federações do mundo, bem como a construção de um pacto federativo baseado na colaboração.

Contudo, as negociações em torno do processo de redemocratização também permitiram que atores do regime anterior mantivessem poder significativo, condicionando a forma como a descentralização e a democracia se materializaram. Assim, o federalismo construído pós-1988 foi estabelecido em meio a tensões: de um lado, a ampliação das prerrogativas locais e do controle social; de outro, a permanência de estruturas centralizadoras e clientelistas que reproduziram desigualdades regionais.

O modelo de descentralização adotado a partir de então buscou regulamentar a atuação dos entes federados de maneira padronizada. A União se reafirmou como diretriz normativa e mantenedora, embora concretamente tenha iniciado um processo de distanciamento das responsabilidades materiais em relação às políticas sociais que viria

a se fortalecer nos ordenamentos legais vindouros, deixando a cargo dos estados e municípios um conjunto complexo de competências.

Arretche (2012), ao analisar essa nova tentativa de organização da estrutura federalista no Brasil, afirma que o país formalizou uma descentralização de competências que contemplou apenas a execução das políticas, enquanto a autoridade legislativa sobre essas políticas permaneceu privativa da União, de forma que, concretamente, o poder e a autoridade seguiram centralizados.

Sobre essa problemática Neto, Castro e Barbalho (2014, p. 50) argumentam que

As relações intergovernamentais ou cooperação intergovernamental no sentido da criação de mecanismos cooperativos para a formulação e execução de políticas não podem prescindir dos seguintes elementos: distribuição de poder, distribuição de autoridade, e distribuição de recursos. É, nesse sentido, que as práticas de interdependência (autonomia) e interpenetração (relações cooperativas) podem tomar curso na construção de um federalismo assentado em relações colaborativas entre os âmbitos nacional e subnacional, em especial, com os municípios.

Ao olharmos as disparidades econômicas e fiscais que existem entre os entes federados no Brasil, torna-se notória a necessidade de uma atuação do governo central que seja equânime na redistribuição e normatização das determinações que envolvam a execução de serviços públicos, convergindo tanto no sentido da coordenação quanto no sentido da colaboração federativa para a garantia da equalização (Araujo, 2013).

Ainda sob a influência do regime militar recente no Brasil, a gestão das políticas públicas no início da década de 1990 permanecia centralizada no governo federal. Entretanto, a partir da reforma do estado iniciada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sob o comando da cartilha neoliberal dos organismos multilaterais, foi imposta uma nova organização em relação à distribuição de competências entre os entes federados na oferta dos serviços sociais (Silva, 2009).

A estrutura cooperativa de repartição de competências se torna a configuração vigente das relações intergovernamentais, onde competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados operam concomitantemente, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e materiais (Araujo, 2010). A autora explica ainda que:

Trata-se de uma estrutura complexa de repartição de competências, na medida em que o pacto federativo brasileiro se aproxima do modelo alemão, mas preserva as técnicas de repartição de competências típicas do federalismo norte-americano, em que se estabelecem competências fixas e reduzidas à União, sendo o restante das competências distribuídas às unidades subnacionais, obedecendo a uma matriz cooperativa de repartição de competências, em que

coexistem competências concorrentes e comuns entre as unidades federativas, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários (Araujo, 2010, p. 234).

Objetivamente falando, a partir do princípio do federalismo cooperativo adotado, privilegia-se o entrosamento entre as competências concorrentes, priorizando formas de colaboração na prestação dos serviços necessários à população brasileira. Na prática, o que se viu no Brasil foi um processo de municipalização mal estruturado, com os municípios responsabilizados pela maior parcela das políticas sociais, mas sem o devido direcionamento financeiro e administrativo para tal. A descentralização das responsabilidades em torno das obrigações materiais dessas políticas não foi acompanhada pela descentralização da receita necessária para sua implementação (Silva, 2009).

Abrúcio (2010), aponta duas situações para descrever o cenário do federalismo brasileiro:

[...] de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo, e, de outro, a tentativa de criar forma de coordenação entre os níveis de governos. De todo modo, o resultado desse processo foi a instauração de um federalismo departamentalizado, no qual vigora uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para parceria e entrelaçamento entre as unidades federadas. (Abrúcio, 2010, p. 48-49).

Nesse cenário de disputas e interesses que parecem não comungar de objetivos comuns, como deveria ser em um Estado federalista, encontra-se a urgência pela implementação de um regime de colaboração que assegure “[...] uma relação proporcional entre competências e capacidade financeira, o que, no caso brasileiro, ensejará reformas de ordem estrutural, incluindo a reforma tributária” (Dourado, 2013, p. 769).

No campo da política e do financiamento educacional, esse processo produziu impactos significativos sobre a organização e a oferta da educação básica pública. A ampliação das responsabilidades dos municípios, consolidou a centralidade dos entes municipais na execução das políticas educacionais, sobretudo na educação infantil e no ensino fundamental. Contudo, essa transferência de atribuições ocorreu permeada por desigualdades federativas e limitações na capacidade arrecadatória dos municípios, agravando a dependência de transferências intergovernamentais e da complementação da União para a manutenção das redes de ensino.

Silva (2009, p. 7) afirma que

[...] o município assume atribuições fundamentais para a garantia do direito à educação escolar no país, especialmente porque é atribuída ao município a responsabilidade prioritária para a oferta da escolarização obrigatória, o ensino fundamental. A Constituição aprovada em 1988 estabelece que os municípios, em termos educacionais, devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Essas determinações apresentaram para o

município duas grandes responsabilidades: a universalização, com qualidade, do ensino fundamental obrigatório e a ampliação da oferta da educação infantil e a consequente transformação de seu caráter assistencial em educacional.

Ao organizar a distribuição das competências educacionais entre os entes federados, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabelece o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios como princípio estruturante da organização da educação nacional (Brasil, 1988). Tal diretriz foi posteriormente reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996 – LDBEN), que consolidou a necessidade de articulação entre os sistemas de ensino, atribuindo à União funções normativas, redistributivas e supletivas no âmbito da política educacional brasileira.

Contudo, tanto a Constituição quanto a LDBEN mantiveram lacunas quanto à definição objetiva dos mecanismos e responsabilidades concretas desse regime de colaboração, não definindo de forma objetiva os mecanismos e responsabilidades concretas dessa colaboração, limitando-se principalmente às dimensões de financiamento e redistribuição de recursos.

A ausência de clareza na regulamentação de um regime de colaboração resulta na enorme complexidade da efetivação de um sistema de repartição de competências de maneira equânime e escancara problemáticas cujas implicações são sentidas diretamente na promoção e execução das políticas educacionais.

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 108/2020, que instituiu o Fundeb permanente e reforçou o papel da União na complementação e redistribuição dos recursos destinados à educação básica, promoveu novas alterações no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, na tentativa de ampliar os mecanismos de cooperação federativa e reduzir desigualdades no financiamento educacional, conforme redação a seguir:

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; *(redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)*

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

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. *(incluído 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. *(redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).*

A inovação trazida no § 4º, reforça a necessidade de que a colaboração entre os entes não seja apenas normativa, mas que se traduza em formas concretas de cooperação, garantindo universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório, assegurando o mesmo nível de serviço ofertado para todo cidadão brasileiro (Dourado, 2013).

Cassini (2010) relata que foram encontrados pelo menos cinco projetos de lei abordando o regime de colaboração na educação, entre 1988 e 2010, todos de iniciativa do Legislativo. Entretanto, todos foram arquivados sem debate sobre a matéria, o que demonstra a dificuldade histórica na regulamentação de um regime de colaboração no Brasil. Dentre outras situações apontadas como empecilhos, o debate recai fortemente sobre a reforma fiscal e a redistribuição dos recursos financeiros considerando as responsabilidades e demandas de atendimento de cada ente federado, já que atualmente vigora no país uma estrutura orçamentária em que os municípios são os que menos arrecadam e ainda assim sustentam a responsabilidade sob a maior parcela de oferta da Educação Básica (Araujo, 2013).

Especialmente sobre as políticas educacionais, os desequilíbrios quanto a indefinição das normas de cooperação, juntamente com a fragmentação orçamentária, subtrai qualquer possibilidade de melhoria das políticas de acesso e permanência na escola, aprofundando as desigualdades e ampliando o número de redes de ensino com realidades socioeconômicas e políticas muito discrepantes.

Como forma de superação desses desafios, é possível citar ainda os Planos Decenais (nacional, estaduais, distrital e municipais) e as políticas de fundos contábeis que estabelecem mecanismos de redistribuição de receitas, numa ação de coordenação que, sob uma determinada ótica, pode ser vista como uma “forma” de colaboração quanto ao financiamento da educação (Neto; Castro; Barbalho, 2014).

Ainda nessa direção, a recente aprovação da Lei Complementar nº 220/2025, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), representa um avanço ao buscar regulamentar o regime de colaboração previsto na Constituição Federal e estruturar mecanismos permanentes de articulação entre União, estados e municípios. A legislação estabelece normas de cooperação interfederativa para formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais, buscando conferir maior organicidade ao planejamento nacional da educação.

Contudo, sob uma perspectiva crítica, a institucionalização do SNE não elimina automaticamente as desigualdades estruturais e as assimetrias de poder marcam o federalismo educacional brasileiro. Conforme destaca Rosa (2025, p. 676), “a descentralização, sem mecanismos efetivos de cooperação e equalização, pode ampliar as desigualdades educacionais entre os entes federados, sobretudo em contextos marcados por profundas assimetrias econômicas e administrativas”. Embora a Lei Complementar nº 220/2025 avance ao definir instâncias de pactuação e governança cooperativa, permanece o desafio de garantir que o regime de colaboração não se reduza a uma descentralização de responsabilidades sem a correspondente redistribuição de recursos, capacidades técnicas e poder decisório.

No bojo das discussões do novo pacto federativo do país, é imprescindível para a política educacional a concretização de uma descentralização realista das políticas públicas, que parta do princípio da equalização como base do regime de cooperação, sem medir esforços para mitigar os conflitos que persistem na oferta da educação pública advindos das falhas nas responsabilidades compartilhadas entre os entes federados, a fim de construir uma educação nacional de qualidade e que efetivamente figure como direito de todos os cidadãos brasileiros.

2.2.2 Políticas de financiamento da educação pública no Brasil: histórico que determina a atual conjuntura

Os movimentos em torno do ordenamento de recursos financeiros para a educação pública no Brasil derivam de fenômenos históricos e sociais que caracterizam a política de financiamento educacional do país como um produto da sua história. As reflexões suscitadas até aqui indicam que a garantia dos direitos sociais está intimamente relacionada à dinâmica das relações entre o Estado e a sociedade, o que inclui uma diversidade de atores em constante disputa de interesses e torna impossível dissociar a política analisada do conjunto de forças que implicam na sua formulação.

Nesse panorama, a omissão, frequentemente sentida da ação do poder público frente as mazelas da educação no Brasil, encontra explicações que extrapolam o cenário educacional e pode ser entendida a partir de um emaranhado de relações complexas que se fizeram ao longo de centenas de anos de história. Embora a atual conjuntura expresse

alguns sinais positivos, quando visto sob uma perspectiva de continuidade e equalização, o financiamento da educação no país ainda está em processo de configuração e afirmação.

Ao adentrar o universo de pesquisa da política educacional é possível identificar diferentes configurações de análise, embora a maioria considere delimitações históricas e cronológicas, a fim de abarcar o contexto da época em que foram pensadas. Aqui, a escolha recai sobre a compreensão de três gerações de políticas de financiamento, fazendo o recorte referente ao campo educacional de cada período.

Seguiu-se a estratégia utilizada por Vieira e Vidal (2015), que descrevem a trajetória do financiamento da educação no Brasil a partir de três momentos com características distintas. O primeiro refere-se ao período de indefinição de recursos para a educação ou com dotações orçamentárias arbitrárias, marcado pela chegada dos jesuítas ao Brasil, com destaque para a implantação do Subsídio Literário, e que se estende até os anos de 1930. O segundo, compreende o período da vinculação de recursos para a educação, estabelecida na Constituição de 1934, que passou por crises e descontinuidades, mas que foi fortalecido na Constituição de 1988. E o terceiro momento, caracterizado pelo fortalecimento da Política de Fundos Contábeis, que começa a tomar forma em meados da década de 1990, sendo marcado pela criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado através da EC nº 53/2006. Em 2020, a EC nº 108/2020, institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em caráter permanente.

A chegada da Companhia de Jesus⁹ no Brasil em 1549, a partir da invasão portuguesa, traz consigo as primeiras referências de “serviço educacional” do país, além de intervenções de grande envergadura na sociedade da época. Inicialmente, os jesuítas se ocuparam do aldeamento indígena e somente por volta de 1560 a obra jesuítica se

⁹ Companhia de Jesus, ordem religiosa católica fundada em 1540 por Inácio de Loyola, destacou-se historicamente pelo papel ativo na educação e na formação cultural em diversos países, incluindo o Brasil colonial. Os jesuítas implantaram colégios, desenvolveram métodos pedagógicos próprios — como a *Ratio Studiorum* (1599) — e tiveram forte influência na difusão da cultura letrada.

volta para a abertura de colégios para os filhos dos colonos nas principais vilas existentes. São poucas as informações sobre o financiamento da educação nesse período, mas sabe-se que inicialmente a Coroa Portuguesa financiou o trabalho dos jesuítas, que depois passou a ter seus colégios sustentados a partir de um percentual do imposto arrecadado sobre bens que entravam na Colônia pelos portos, instituído pelo Governo Geral (Cury, 2018).

A influência dos jesuítas manteve-se por um longo período, incidindo não apenas na formação social, mas sobretudo, na gestão dos recursos financeiros, materiais e culturais da colônia, situação que os alçou a protagonistas da economia colonial. Contudo, Vieira e Vidal (2015, p. 10) explicam que:

Se esse empreendedorismo foi inicialmente bem-vindo por liberar a Coroa do ônus para com o financiamento da educação, com o tempo passou a incomodar os interesses de Portugal. O poder econômico conquistado pelos jesuítas estaria na origem de sua defenestração, perpetrada pela sede do reino.

Com práticas segregacionistas e instituições de ensino que atendiam uma parcela muito pequena da população, as contribuições desse período foram bastante limitadas em relação a construção de uma política educacional que correspondesse às demandas crescentes da colônia, bem como de qualquer estrutura de financiamento público para este fim e o desgaste do poder jesuítico se deu em definitivo com a chegada do Marquês de Pombal no Brasil. O “pombalismo” instituiu diversas reformas estatais, incluindo a extinção de todos os colégios jesuítas em Portugal e colônias, embora não proibisse a presença de outras ordens religiosas e nem do ensino da doutrina católica (Cury, 2018).

As mudanças advindas da reforma pombalina resultaram na primeira tentativa de destinar recursos oriundos de tributos para a educação através do “[...] subsídio literário, cuja finalidade seria obter impostos específicos para o financiamento das aulas régias¹⁰, a partir de receitas do comércio de carnes e de aguardente” (Vieira; Vidal, 2015, p. 20). A ideia de criação de um fundo próprio com esse objetivo, terminou por aumentar a carga tributária para a população, sem se preocupar em como se dava a

¹⁰ As Aulas Régias foram instituídas no Brasil colonial a partir do Alvará Régio de 28 de junho de 1759, no contexto das reformas pombalinas e da expulsão dos jesuítas. Tratava-se de aulas públicas e gratuitas, criadas pelo Estado para substituir o ensino jesuítico, abrangendo disciplinas como latim, grego, filosofia e retórica. No Brasil, representaram o início de uma política de ensino laico sob controle da Coroa, embora limitadas em alcance e qualidade, refletindo tanto a centralização estatal quanto a precariedade da educação no período.

aplicação dos recursos ou com a formulação de diretrizes educacionais, focando apenas na fiscalização das cobranças e na manutenção dos fluxos financeiros (Braga, 2011).

O cenário apenas irá se alterar com a vinda da família real portuguesa em 1808. A transferência da Corte para a colônia motivou o desenvolvimento de uma estrutura pública que deveria comportar novos órgãos de governo. A educação é incluída nessas mudanças e vê sua estrutura ser ampliada com a criação de escolas de ensino secundário que serviriam de base formativa para as academias de ensino superior, também recém-criadas, contudo, as fontes de recursos para financiar essas atividades não foram claramente definidas, frustrando aqueles que ansiavam por oportunidades educacionais (Cury, 2018).

O processo de expansão da educação pública que começava a se instaurar sofre uma ruptura a partir do Decreto de 28 de junho de 1821 (Portugal, 1821), assinado por Dom João VI, que possibilita a qualquer cidadão a abertura de Escolas de primeiras letras em todo o Reino, gratuitas ou mantidas pelos interessados, sem exigência de exame ou licença para atuar no ensino. Este dispositivo ratifica o afastamento do Estado da responsabilidade pela oferta e manutenção da educação no país e institucionaliza a “liberdade de ensino”, ao renunciar a necessidade de licença para a função (Cury, 2018).

A independência costurada a partir de acordos entre Portugal e Inglaterra mantiveram a elite colonizadora em sua situação de privilégio praticamente inalterada, um traço de formação da nossa sociedade que se ramificou na política nacional. Nesse contexto, o financiamento público não era capaz de atender às demandas de recursos humanos e financeiros para abrir e manter as escolas públicas e a educação permanecia inacessível à maior parcela da população, pavimentando um terreno de exclusão e desigualdades que acompanharia a política educacional do país.

A primeira Constituição, promulgada em 1824, traria em seu artigo 172 que os recursos para a educação seriam advindos do que fosse repassado pelos Estados ao Ministro de Estado da Fazenda, sem definir as formas de distribuição ou regras de aplicação e monitoramento, aspectos importantes que impediriam mais uma vez o estabelecimento de uma política consistente de financiamento da educação (Cury, 2018). Embora essa Constituição tenha estabelecido a gratuidade do ensino primário a todos os cidadãos, persistia a ausência de previsão dos meios para a implementação desse direito (Vieira; Vidal, 2015).

Com a crescente demanda pelas escolas primárias, a corte declara não dispor de recursos financeiros suficientes para subsidiá-las e a saída encontrada recai sobre a responsabilização das províncias. Dessa forma, em 1834, é aprovado o Ato Adicional, que institui o Imposto de Vendas e Consignação (IVC) como financiador da educação pública, a partir do qual as províncias passam a ter autonomia para também cobrar impostos sobre o consumo, vinculando tributos à educação, restando a exceção apenas para as escolas da corte que permaneciam custeadas pelo Governo Central (Couto; Tavares; Costa, 2021). O padrão desigual das realidades educacionais que já conhecemos, tem suas bases instituídas nesse momento histórico, quando as províncias, entes com menor capacidade orçamentária e administrativa, passam a ser responsáveis por assegurar um direito social que deveria ser assumido pelo governo central, implicando em desequilíbrios regionais que impactarão não apenas as políticas de financiamento, mas também as estruturas discrepantes que se constituíram em torno da carreira e formação docente.

Em um cenário de disparidades, coube ao governo central a responsabilidade pelo ensino superior:

Em poucas palavras, o arranjo intergovernamental do Império produziu um modelo favorecedor da elite social, dada a primazia do ensino superior [...] daí nasceu uma situação bastante *sui generis* no Brasil: no campo educacional foi constituída, desde as origens do país, uma coalizão mais forte em prol das universidades do que aquela vinculada à expansão da educação básica (Abrúcio, 2010, p. 53).

As legislações que se seguiram permaneceram praticamente omissas em relação à matéria financeira, salvo pequenas exceções. Alguns exemplos são um dos decretos da Reforma Couto Ferraz (Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854), que faz breve menção ao pagamento de taxas como forma de subsídio educacional, e a reforma Leônicio de Carvalho (1878- 1879), que estabelece orientações para que o governo apoie iniciativas, como “[...] auxiliar as escolas particulares que recebessem gratuitamente meninos mais pobres nas localidades onde o número de escolas públicas fosse insuficiente” (Vieira, 2008 p. 52), formalizando o repasse de verbas públicas para o setor privado (Vieira; Vidal, 2015).

O advento da República vem acompanhado da Constituição de 1891, que mantém a responsabilidade da oferta e manutenção da escola pública primária sobre os estados e municípios, ensaiando o modelo de federalismo descentralizado que terá implicações nas políticas de financiamento da educação formuladas posteriormente. Além disso, a Constituição de 1891 também não faz menção à gratuidade do ensino primário, direito anteriormente previsto na Constituição Imperial.

O que se viu no primeiro período republicano foi uma continuação das práticas do período colonial. Apesar de terem existido propostas para uma estrutura de financiamento conduzida pela União, os recursos eram insuficientes e continuavam em uma perspectiva de desoneração do governo central, com a União exercendo apenas uma ação supletiva quando necessário (Couto; Tavares; Costa, 2021).

A mudança no regime político vem acompanhada de revoltas populares que contestavam as práticas coloniais que se mantinham entranhadas nas estruturas sociais, mobilizando a organização de diversos movimentos de insurreição e coletivos que buscavam dar voz às camadas sociais oprimidas. Contudo, o período inicial da República também ficou marcado por reprimir fortemente esse processo, inclusive através do papel da escola, que permanecia como reprodutora da ordem social desigual. O cenário de descentralização e baixo financiamento para a educação fez da questão do controle orçamentário das políticas educacionais uma ferramenta de repressão, sem qualquer viés democrático sobre a gestão desses recursos ou preocupação com a melhoria da qualidade educacional (Braga, 2011).

Ao tratar desse período, Viera e Vidal (2015, p. 21) descrevem que o aparato educacional passou por diversas reformas, contudo nenhuma proposta de financiamento foi realmente discutida ou formulada:

A análise dos principais documentos de reforma do período – Reforma Benjamin Constant (1890-1891), Reforma Epiácio Pessoa (1901), Reforma Rivadávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma João Luiz Alves (1925) – mostra, porém, que também neles a matéria financeira é tema marginal ou inexistente. É apenas nos anos 30 do século 20 que, em sintonia com o contexto sociopolítico nacional, se observam mudanças nesse panorama.

Dessa forma, em muitos aspectos, a República Velha terminou por reproduzir um cenário de dominação das elites oligárquicas que apenas assumiram novas formas de poder. As relações clientelísticas já assentadas junto à comunidade dificultaram qualquer tentativa de participação ou controle social, culminado em práticas educacionais que fortaleciam as desigualdades e opressões de classes.

O declínio do modo de produção agrário, no qual o país havia instituído importantes bases econômicas, impõe ao Brasil impactos severos com a crise de 1929, estimulando a expansão descentralizada e aprofundando as disparidades regionais e sociais. A crise levou ao favorecimento da industrialização nacional, porém com forte influência da ação estatal e alto poder de investimento público, agora visto como saída para a crise (Braga, 2011).

A partir da Revolução de 1930, importantes pressões são estabelecidas no campo social sobre a matéria financeira para as políticas públicas, com destaque na educação para o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), elaborado por educadores que tinham como princípio a defesa da escola pública. O documento sugere a criação de um fundo especial, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional (Vieira; Vidal, 2015).

Assim, a Constituição Federal de 1934 representou um marco histórico ao reconhecer a educação como um direito no ordenamento jurídico brasileiro. Em seu artigo 149, estabeleceu que a educação é direito de todos e dever do Estado, sinalizando a transição de uma perspectiva de ensino como privilégio restrito às elites para um bem social de interesse coletivo. Além disso, introduziu a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, prevendo a aplicação mínima de 10% das receitas da União e 20% das receitas dos estados e municípios nessa área (Brasil, 1934). Esse dispositivo inaugurou, ainda que de forma incipiente, uma lógica de financiamento público obrigatório, aproximando o Brasil de princípios democráticos e de justiça social. Como observa Saviani (2010), a Constituição de 1934 consolidou uma base jurídico-política para a educação nacional, que seria posteriormente retomada e ampliada em marcos constitucionais seguintes. Essa será a primeira constituição a estabelecer a vinculação constitucional de um percentual de impostos para o financiamento da educação (Cury, 2018).

A ideia de um fundo de financiamento aparecida no Manifesto é aqui reiterada, evidenciando que o Fundef viria materializar algo cogitado pelos pioneiros. O principal defensor dessa medida, em verdade, foi Anísio Teixeira, cujo artigo “Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação” é pleno de atualidade e, tendo sido publicado originalmente na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, em 1953, pode ser lido neste número da revista Em Aberto (Vieira; Vidal, 2015, p. 22).

A carta constitucional de 1934 prevê ainda um Plano Nacional de Educação como diretriz para a política educacional a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação. Também se faz importante ressaltar que esta constituição estabelece a criação dos Conselhos Técnicos, órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que funcionariam como um mecanismo legislativo e quantitativo de controle dos gastos em educação. Ainda referente ao controle orçamentário-financeiro, o Tribunal de Contas da União assumiu o papel de verificar os contratos e as licitações antes de sua execução, formalizando meios de controle burocratizados e autoritários, que guardavam pouca ou

nenhuma preocupação com a democratização na gestão das políticas públicas (Braga, 2011).

Em 1937, Getúlio Vargas impõe a ditadura do Estado Novo e junto dela uma nova Constituição Federal. Esse dispositivo legal elimina a vinculação constitucional de recursos para a educação e, embora mantenha a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, expõe as prioridades para o governo da época em relação à educação através dos benefícios à iniciativa privada e redução dos custos do Estado com o financiamento da educação pública.

A 1ª Conferência Nacional de Educação ocorrida no país, em 1941, aponta para a necessidade de retomar a vinculação constitucional de recursos para a educação escolar, o que acontece em 1942 através do Decreto-Lei nº 4.958, que institui o Fundo Nacional do Ensino Primário, formado por tributos federais criados para esse fim e voltado para a ampliação e melhoria do sistema escolar primário do país. O mesmo decreto estabeleceu o Convênio Nacional do Ensino Primário, em que a União se comprometia com a assistência técnica e financeira para o desenvolvimento deste ensino nos Estados, desde que estes também aplicassem um mínimo de 15% da renda de seus impostos, ampliando para 20% em 5 anos. Convênios similares deveriam acontecer entre os Estados e os Municípios, mediante decreto-lei estadual, abarcando uma aplicação mínima de 10%, chegando-se a 15% em 5 anos (Cury, 2018).

Conforme discutido anteriormente, entre períodos ditatoriais e o processo de redemocratização, ocorreram intensas disputas e muitos atrasos na busca de construir um regime compartilhado de receitas para a educação. A Constituição de 1946 retoma a vinculação constitucional de recursos, repetindo os percentuais da CF de 1934, com exceção para o percentual dos Municípios, que passou para o mínimo de 20%. Essa mesma constituição traz a possibilidade de um “auxílio pecuniário” por parte da União para o desenvolvimento dos sistemas de ensino (Davies, 2019).

Nos anos seguintes, novos decretos foram editados a fim de regulamentar uma estrutura pública de educação que começava a ganhar forma, como o Decreto nº 37.082, de 1955, que estabeleceu a aplicação de 70% em construções escolares e equipamentos didáticos, 25% para a alfabetização de jovens e adultos e 5% para bolsas de capacitação docente e técnico-administrativo (Cury, 2018). Contudo, os índices de analfabetismo permaneciam alarmantes no país e, em 1961, é sancionada a Lei nº 4.024, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), intentando normatizar um sistema nacional de educação capaz de atender ao direito à escolaridade obrigatória e organizar a destinação

dos recursos para a educação previstos na Constituição. A referida lei ampliou o percentual mínimo da União de 10% para 12%, além de outras determinações.

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim. (Brasil, Lei nº 4.024, 1961).

É possível observar nesse artigo alguns elementos importantes da atual política de financiamento educacional do país, como o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O artigo seguinte trará o detalhamento das despesas do MDE, como a concessão de bolsas de estudos, aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa e realização de congressos e conferências, bem como os itens que não configurem despesas com o ensino, entre os quais “assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino, bem como os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural” (art. 93 § 2º, a, b, c, *idem*).

Uma análise importante em relação a LDBEN de 1961 refere-se ao caráter privatista assumido ao ampliar as relações com o setor privado, conferindo novas possibilidades de financiamento público para a rede particular, tendência que também se fortaleceu nas legislações posteriores e estabelecerá uma dicotomia persistente entre aqueles que deveriam representar os interesses do setor público e os interesses do setor privado.

Outro marco importante da época é o Plano Nacional de Educação (PNE) de 1962, encabeçado por Anísio Teixeira. Embora representasse um avanço, por ser o primeiro esforço de sistematização de metas e diretrizes para a política educacional brasileira após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o PNE de 1962 foi concebido de forma centralizada e marcado pela ausência de participação da sociedade civil em sua elaboração. Segundo Cury (2008), tratou-se de um documento elaborado predominantemente por técnicos e gestores vinculados ao Ministério da Educação, sem mecanismos de debate democrático ou de controle social. Essa lacuna é destacada também por Fávero (2006) ao afirmar que o plano representava uma iniciativa estatal de ordenamento da educação, mas não incorporava o debate democrático sobre prioridades, tampouco a dimensão do controle social das políticas públicas.

Apesar disso, o Plano estende a escolarização obrigatória até os 14 anos e aborda a execução de cada fundo de financiamento, com prazos determinados para cumprir a obrigatoriedade posta pela Constituição de 1946. Anísio Teixeira desenvolveu um cálculo para estimar a despesa por aluno, ao ano, considerando as diversas variáveis para o funcionamento e manutenção das escolas. O educador definiu ainda quotas-partes dos municípios, dos estados e da União, considerando a quota federal caso os municípios e estados não comportassem o custo por aluno ao ano, um processo similar ao que se utiliza para estabelecer os valores repassados pelas políticas de fundos de financiamento mais recentes (Cury, 2018).

Ainda sobre o trabalho de Anísio Teixeira, especialmente para esta pesquisa, cabe o destaque para a proposta de criação dos conselhos de educação, instâncias de composição leiga e autonomia administrativa com a finalidade de gerenciar os recursos financeiros dos fundos de educação, estabelecendo as bases para os conselhos gestores das políticas de fundos subsequentes (Cury, 2018).

Apesar do cenário promissor que se anunciava, o quadro político dos anos 1960 alterou os rumos mais uma vez e a ditadura militar instalada em 1964 iria suprimir novamente a vinculação constitucional, negando os problemas educacionais do país e frustrando o planejamento já construído.

A Constituição de 1967 abre o caminho para as leis das reformas universitária, do ensino primário e secundário, além de fortalecer o salário-educação, outro mecanismo conhecido da política de financiamento educacional instituída no país.

Criado por lei em 1964, o salário-educação correspondia inicialmente a uma contribuição de empresas vinculadas à Previdência Social que tinha por finalidade suplementar as despesas públicas com a educação elementar dos filhos dos seus trabalhadores em idade escolar. Porém, dado potencial de aproveitamento dessa estratégia, o salário-educação tornou-se mais abrangente, constituindo uma das bases da receita adicional para a educação (Vieira; Vidal, 2015).

[...] para chegar ao valor a ser pago pelas empresas para o salário-educação, há um estudo sobre o salário do professor do ensino primário, sobre o número de alunos por sala e, enfim, do custo do ensino primário. Caso a este estudo se adicione a proposta de Anísio Teixeira suprarregistrado, ter-se-á a adição também de um enfoque próprio do federalismo. De novo, sem que haja uma teleologia, vai se espessando uma fórmula de financiamento que abre caminho para um FUNDEF, FUNDEB ou um CAQi (Cury, 2018, p. 1239).

Administrado pelo governo federal e mantido como contribuição social, o salário-educação foi expandido para o financiamento de programas, projetos e ações voltados

para o financiamento da educação básica pública, podendo ainda ser utilizado na educação especial vinculada à educação básica. Além de estar previsto na atual Constituição Federal, o salário-educação foi regulamentado pela Lei nº 9.424/96, Lei nº 9.766/98, Decreto nº 6.003/2006 e Lei nº 11.457/2007 (Vieira; Vidal, 2015).

Importa destacar ainda a Reforma Tributária de 1966, que estabelece o Fundo de Participação dos Estados e Municípios a fim de reduzir as disparidades regionais. Através do fundo, a União centralizaria determinados recursos e, após planejamento conjunto, os repassaria aos estados e municípios. Por fim, a Lei nº 5.531/68, que promove incentivos fiscais às pessoas físicas e jurídicas que destinarem até 2% dos seus Impostos de Renda para o Fundo Federal de Desenvolvimento da Educação (FFDE), com a finalidade de financiar projetos educacionais em áreas de menor investimento (Cury, 2018).

Tais ações podem indicar avanços em relação ao ordenamento de recursos financeiros para a educação pública no Brasil, entretanto, com a crescente populacional, a mudança no perfil dos trabalhadores e a expansão das etapas obrigatórias de ensino, o que se viu foi uma diminuição dos recursos para a educação, novamente corroborando para o quadro de desigualdades sociais e educacionais que o país ainda enfrenta. Apesar desse panorama, a junta militar outorga uma emenda constitucional em 1969, que isenta a União e os Estados a aplicarem um percentual mínimo em educação e mantém apenas a vinculação de 20% da receita tributária dos municípios para o ensino primário, fator que contribui para a deterioração da educação pública no período e novamente favorece o desenvolvimento da iniciativa privada (Davies, 2019)

O reestabelecimento total da vinculação de recursos para a educação, acontece somente em 1983, através da Emenda Constitucional nº 24, a Emenda Calmon, que define um percentual mínimo de 13% de aplicação para a União e 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, a falta de clareza na definição de manutenção e desenvolvimento do ensino acabou por abrir margem para aplicações questionáveis dos recursos (Cury, 2018).

Na esteira dos movimentos de redemocratização foi grande a participação da sociedade civil na elaboração da Constituição de 1988, que ansiava por um país com mais direitos políticos e sociais. A atual Carta Constitucional estabeleceu “o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º) assim como um direito do cidadão e dever do Estado (art. 205)” (Cury, 2018, p. 1241). Um adendo para o papel dessa Constituição no estabelecimento dos municípios como entes federativos, instituindo oficialmente um

federalismo tridimensional com base no princípio da cooperação, movimento com consequências importantes para a questão do financiamento educacional.

A CF de 1988, dedicou um espaço extenso à matéria educacional, abordando em dez artigos questões pertinentes aos diferentes níveis e modalidades da educação, sem deixar de tratar da organização financeira e sua redistribuição.

Vieira e Vidal (2015) explicam que

A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria, “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” (art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (art. 212, § 3º).

A contribuição via salário-educação é mantida como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental, bem como o financiamento de “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde” que seria advindo de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (art. 212, § 4º).

Para acomodar os anseios do momento sociopolítico e de uma nova Constituição Federal que se anunciava, fez-se necessário a formulação de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional capaz de comportar e organizar as mudanças almejadas. Educadores travaram intensos debates em torno de diversos projetos que tinham a questão do financiamento como o centro das disputas, em um terreno permeado de contradições que se viram transcritas no texto final.

Em 1996, o Congresso aprovou a Lei nº 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, um texto que aborda a organização da educação nacional, incluindo as incumbências das diferentes esferas do poder público. A LDBEN de 1996, apresenta um capítulo voltado ao financiamento, com especial atenção às questões referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. A mesma lei dispõe no art. 74:

A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade (Brasil, 1996, s/p).

A introdução da noção de “custo mínimo por aluno” representa um avanço importante no debate sobre financiamento educacional, ao reconhecer que a efetivação do direito à educação depende não apenas da ampliação do acesso, mas também da existência de condições materiais adequadas para a oferta do ensino. Contudo, embora a legislação reconheça a necessidade de articulação federativa e de parâmetros mínimos de qualidade,

não define de forma objetiva os mecanismos financeiros e operacionais necessários para sua concretização.

A partir dessas diretrizes, consolidou-se no país um conjunto de mecanismos voltados à reorganização do financiamento da educação básica, especialmente por meio da política de fundos contábeis. Esse processo teve início com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996 e da Lei nº 9.424/1996, sendo posteriormente ampliado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

Mais recentemente, o Fundeb foi tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020. Esses marcos legais promoveram alterações significativas na definição, redistribuição e aplicação das receitas vinculadas à educação pública, redefinindo as relações federativas no financiamento educacional e ampliando os mecanismos de complementação e redistribuição de recursos entre os entes da federação, discussão que será aprofundada no tópico a seguir.

2.2.3 Os fundos contábeis e a nova estrutura de financiamento da educação básica

Aqui iniciamos as reflexões em torno da terceira geração de políticas para o financiamento da educação pública no Brasil que, embora carregue a bagagem das lutas em favor da redemocratização do país, se fez a partir de um cenário de agravamento da crise fiscal e do aprofundamento da miséria, problemáticas que implicaram em uma agenda de ajustes políticos e reformas econômicas focadas na redução da atuação e investimento estatal, especialmente no campo das políticas sociais.

A crise do Estado na década de 1990 é o estopim para um movimento de reformas que almejam reconfigurar o papel do Estado, processo que reverbera na focalização de recursos e, no caso da política educacional, tem implicações diretas na estrutura de financiamento e controle da educação.

O longo caminho percorrido na busca pela afirmação da vinculação financeira para a educação obrigatória, passando pela Constituição de 1934 e pela Conferência Nacional de Educação de 1941, até os estudos e defesas de Anísio Teixeira em torno dos Fundos de Educação, tem suas propostas sustentadas na Conferência Nacional de Educação de 1994, que resulta no Pacto pela Educação. O Governo recém-eleito de Fernando

Henrique Cardoso, “[...] tomará os projetos nascidos dessa Conferência e dar-lhes-á um rumo peculiar em conjunto com sua política descentralizante” (Cury, 2018, p. 1243).

O movimento reformista que avança como diretriz do novo governo segue dando robustez ao processo de municipalização e para cumprir as definições constitucionais quanto às responsabilidades dos entes federados relativas à oferta da educação pública, em 1996, é criado o primeiro fundo de natureza contábil específico para o financiamento do ensino fundamental, reforçando a responsabilidade do município sobre esta etapa da educação básica.

Sancionado através da Lei nº 9.424/1996, o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –, teria vigência de dez anos, contados a partir de 1998, sendo constituído por 15% das receitas provenientes de impostos e transferências a serem redistribuídas entre os estados e seus municípios de maneira proporcional às matrículas no ensino fundamental. A proposta objetivou assegurar a vinculação de 60% dos recursos de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e pagamento dos professores.

Apesar de levar ao disciplinamento dos recursos existentes e definir com maior clareza as responsabilidades dos governos na oferta dessa etapa de ensino, a lei do Fundef será omissa em relação ao cumprimento da equação aritmética defendida no Pacto pela Educação, formalizando um fundo específico para cada estado, que terminou por manter as desigualdades regionais e estaduais em termos do valor aluno. A municipalização acelerada, sem a garantia das condições fiscais necessárias, junto da criação de 27 fundos, escancarou as disparidades existentes nas condições econômicas e na capacidade de arrecadação dos estados e municípios, resultando na falta de equalização da oferta educacional do ensino fundamental (Vieira; Vidal, 2015).

É importante destacar que o Fundef contribuiu para a universalização do acesso ao ensino fundamental e para a melhoria salarial de professores em algumas regiões do país, contudo esse movimento também escanteou as políticas de expansão da educação infantil, do ensino médio e das modalidades educacionais como a Educação de Jovens e Adultos, o que levou à discussão da ampliação da política e a inclusão de recursos para outras etapas da educação básica (Cury, 2018).

Apesar dos discursos governamentais em favor da melhoria da qualidade do ensino, o Fundef pouco ou nada contribuiu neste sentido, pois trouxe poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que pela sua lógica o governo estadual e as prefeituras de cada Estado contribuíam com 15% de alguns dos impostos e recebiam de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental regular. O resultado foi que alguns governos ganhavam,

mas outros perdiam na mesma proporção. Era um jogo de soma zero, ou seja, os ganhos de uns correspondiam exatamente às perdas de outros. Obviamente, os que adquiriram ganhos significativos tiveram chances objetivas de melhorar o ensino, porém não os que perderam (Davies, 2019, p. 669).

As fragilidades do Fundef logo se viram expostas, representadas por níveis ainda críticos e extremamente desiguais dos indicadores educacionais do país.

Nesse contexto, em 2001, é sancionado o Plano Nacional da Educação, por meio da Lei nº 10.172/01. O plano expõe um diagnóstico educacional do país, traçando metas e estratégias abrangentes para a melhoria da educação nacional. Contudo, as metas pertinentes ao financiamento, que se colocam como a espinha dorsal para a eficácia do projeto, acabam sofrendo vários vetos da presidência da República, especialmente nos itens relativos a investimentos que fossem além dos recursos vinculados e subvinculados, situação que enfraqueceu a implementação do plano, tornando-o praticamente apenas declaratório (Cury, 2018).

As permanentes disputas e movimentações por parte de indivíduos e grupos ligados à educação pública, tensionam as discussões no legislativo em torno da elaboração da proposta de uma nova política de fundos e em 2006 o governo de Luiz Inácio Lula da Silva sanciona a Emenda Constitucional nº 53/2006, substituindo a EC nº 14/1996 e criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb.

Regulamentado através da Lei nº 11.494/2007, o Fundeb concentrou seus esforços na garantia de acesso a todas as etapas da educação básica, considerando ainda suas modalidades e demais elementos necessários à oferta com qualidade. A subvinculação das receitas dos impostos e transferências selecionados para este fim, passou para 20% do que fosse arrecado pelos estados, Distrito Federal e municípios, ainda seguindo a regra de distribuição dos recursos com base na matrícula das redes de ensino. Além do percentual estabelecido, se somam às receitas dos estados e municípios os recursos recebidos da União.

A política instituída a partir do Fundeb possibilitou a criação do Piso Salarial Profissional Nacional, através da Lei nº 11.738/08, estabelecendo o piso salarial para os docentes da educação básica, que, embora ainda seja objeto de luta por partes dos profissionais da educação no país, representa um ganho importante em prol da valorização docente e melhoria da educação.

Em sua maioria, as pesquisas que referenciaram este trabalho, destacam que a política do Fundeb fortaleceu as reivindicações em torno das responsabilidades da União

frente às estruturas de financiamento, além de levar à criação de outros instrumentos normativos importantes à defesa e manutenção da educação básica, uma necessidade que se arrastava pelas gerações de políticas educacionais do país. Entretanto, em termos de investimento, o governo central manteve-se omissivo, não agregando novos valores investidos e repassando um percentual de receitas significativamente menor em relação aos demais entes federados, ainda que possua uma arrecadação maior.

Nesse cenário, o valor investido por aluno permanecia baixo quando comparado a outros países, fossem eles mais desenvolvidos ou com níveis semelhantes de desenvolvimento, o repasse de capital ao setor privado seguiu em franca ampliação e as desigualdades alimentadas ao longo de séculos por interesses hegemônicos das classes dominantes permaneciam desafiando os ideais de equalização dos direitos sociais e das oportunidades educacionais no Brasil (Couto; Tavares; Costa, 2021).

Sobre a complementação da União no Fundeb, Davies (2019, p. 670), analisa que

[...] embora bem maior do que no Fundef, é insignificante em termos **nacionais**, pois o governo federal só se compromete a destinar **10%** da receita do Fundeb de 2010 a 2020 (último ano da vigência do Fundeb), embora arrecade mais de **60%** da receita nacional. A consequência da lógica do Fundeb é que só os governos com ganhos e/ou complementação federal terão mais chances objetivas de desenvolver a educação básica e melhorar a remuneração do magistério, ao contrário dos que perderem, que não terão esta receita extra.

A municipalização crescente das políticas sociais terminou por criar um ciclo de endividamento destes entes para com a União e, conseqüentemente, gerou uma limitação na capacidade de investimentos nessa área, o que tem impactado diretamente a política educacional, uma vez que a maior parcela da educação básica se mantém sob a responsabilidade municipal. O panorama criado nos leva a concluir que o projeto de descentralização conduzido pela União materializou o repasse para a sociedade do ônus com as políticas sociais. Portanto, “[...] o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital (Peroni, 1999, p. 15)”.

No bojo do movimento reformista, em 2009, o Congresso Nacional aprova a Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou “[...] a educação básica obrigatória e gratuita como direito público subjetivo para faixa etária de 4 a 17 anos (Cury, 2018, p. 1244), e estabeleceu programas suplementares de transporte, alimentação e material didático como parte estruturante do atendimento ao educando. Em contrapartida,

[...] o art. 214, ora emendado pelo mesmo dispositivo supracitado, estabeleceu, em seu inciso VI, que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional. Tal

medida confere com a ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos, especialmente com a da faixa etária ínsita na emenda. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos (Cury, 2018, p.1244).

A problemática em torno da regulamentação de um sistema de colaboração continua a impactar na atuação dos entes federativos frente às suas competências para com a educação e em 2010, o MEC organiza diversos encontros municipais, regionais e estaduais para a discussão do novo Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, em um sistema nacional articulado. Tendo como foco a CONAE (Conferência Nacional de Educação), o processo se estruturava em seis eixos, com destaque para o Eixo V, que abordava o financiamento da educação e o controle social e ainda para a proposta de aplicação de 10% (dez por cento) do PIB (Produto Interno Bruto) na educação brasileira para os dez anos seguintes.

A partir das definições na CONAE, foi encaminhado ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados Federais e Senado) o Projeto de Lei nº 8.035/2010 que tratou do Plano Nacional de Educação (PNE) com a proposta inicial de aplicação de 7% (sete por cento) do PIB na educação brasileira no período de 2011 a 2020. Este projeto de lei foi encaminhado da Câmara dos Deputados Federais para o Senado somente em meados de 2012, com a indicação de aplicação de 10% (dez por cento) do PIB na educação brasileira. Contudo, as tensões no cenário político da época, em meio às movimentações para mais um golpe no estado brasileiro, levaram a aprovação da Lei nº 13.005 a ocorrer apenas em 2014.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024, mantém a ausência de clareza quanto as responsabilidades de cada esfera governamental no cumprimento das metas e estratégias, deixando a cargo do regime de colaboração. Além disso, o documento, que foi prorrogado até 2025, carece de um diagnóstico real, que auxilie na definição dos custos e recursos disponíveis. Outro ponto frágil do plano refere-se às controvérsias em torno da destinação dos recursos, uma vez que a meta 20 prevê que os percentuais estabelecidos devem ser destinados à educação pública, porém o artigo 5º do documento inclui programas que beneficiam instituições privadas (Davies, 2019).

Em relação ao investimento de 10% do PIB, cabe o destaque de que esta é uma medida da produção da riqueza nacional, não um imposto. Como os governos arrecadam

impostos, a aplicação de um percentual de uma receita não arrecadada dificulta sua operacionalização por parte de cada governo individualmente e facilitando o seu descumprimento (Davies, 2019).

No caso do Plano Nacional de Educação 2026–2036 (Lei nº 15.388/2026), observa-se um esforço de maior sistematização da coordenação interfederativa e de fortalecimento dos mecanismos de monitoramento das metas. Contudo, persistem desafios quanto à vinculação entre metas e financiamento, sobretudo no que se refere à definição de custos educacionais e à garantia de recursos estáveis e adequados para sua execução. Também se mantêm tensões em torno da destinação dos recursos públicos, com a permanência de dispositivos que permitem sua aplicação indireta em iniciativas vinculadas ao setor privado, evidenciando a continuidade de ambiguidades que atravessam a política educacional brasileira e limitam a efetivação de um financiamento público orientado exclusivamente para a educação pública.

A problemática histórica da insuficiência de recurso para o investimento em educação pública no país recai sobre as discussões em torno da lei do “novo Fundeb”, que inicia sua tramitação através da PEC 15/2015 e resulta na PEC 26/2020. O fundo também foi aprovado sob um cenário de intensas discussões e interesses conflitantes, uma vez que os partidos da situação rejeitavam os pontos de avanços que a PEC trazia. Através da Emenda Constitucional nº 108/2020, o Fundeb se tornou permanente, configurando-se em uma das principais fontes de financiamento da educação no país.

Sem a intenção de apresentar uma análise detalhada da nova política, cabe o destaque para o avanço que representa a criação de um mecanismo permanente de financiamento da educação básica.

Com o objetivo de universalização do ensino e garantia de um padrão de qualidade, o texto da nova lei altera a forma de distribuição dos recursos da União entre os estados e amplia os percentuais da União destinados à composição do fundo, que até o final de 2026, deverá alcançar 23% dos recursos. Conforme dados do FNDE, a partir da ampliação do efeito redistributivo ampliado, em 2021, a complementação foi de 12%; em 2022, de 15%; em 2023, de 17%; em 2024, de 19%; em 2025 será de 21%, até integralizar 23% em 2026 (FNDE, 2024).

O cálculo de distribuição permanece baseado no número de alunos matriculados nas redes de educação básica, considerando os fatores de ponderação e a competência material de cada ente federativo (Couto; Tavares; Costa, 2021).

Outra mudança refere-se a divisão da complementação, que passa a ser de:

- [...] i) 10% no âmbito de cada Estado, quando o Fundeb retido estiver abaixo do mínimo nacional por aluno, ou seja, abaixo do VAAF (valor anual por aluno);
- ii) 10,5% no âmbito de cada Estado e Município, quando o Fundeb retido e as outras receitas do ensino somarem valor abaixo do mínimo nacional por aluno, ou seja, abaixo do VAAT (valor anual total por aluno) e;
- iii) 2,5% para as redes públicas, estaduais ou municipais, que apresentarem melhores indicadores educacionais (Vieira, 2022, p. 74).

Além da mudança nos percentuais de recursos federais, a forma como a complementação é redistribuída também foi alterada, sendo realizada por meio do chamado modelo híbrido, dividido em três indicadores distintos de alocação dos recursos. São eles: a complementação Valor Aluno-Ano Fundeb (VAAF); a complementação Valor Aluno-Ano Total (VAAT); e a complementação Valor Aluno-Ano por Resultado (VAAR).

O aumento e a nova forma de distribuição do percentual da União, foram pensados com a justificativa de tornar os mecanismos de complementação mais equânimes, especialmente entre os municípios de menor arrecadação, que podem receber o repasse, quando se enquadrarem nos critérios, mesmo pertencendo a estados mais ricos.

Para além dessa mudança, importa destacar também a alteração no percentual mínimo destinado à remuneração dos profissionais da educação básica, que passa de 60% para 70% e a destinação de 50% dos recursos globais da complementação-VAAT (valor anual total por aluno) à Educação Infantil, contemplando creches e pré-escolas, mudanças que impactam tanto no aspecto da valorização dos profissionais da educação, quanto na ampliação e melhoria da educação infantil (Vieira, 2022).

A análise das políticas públicas que nos propusemos a realizar neste trabalho, requer a transposição do que está imediatamente aparente para alcançar os interesses não comunicados, a partir da dialética existente na própria realidade. Dessa forma, ao tratarmos do ordenamento do novo Fundeb, precisamos estar atentos à lógica hegemônica das classes dominantes que, mesmo indo ao encontro das demandas da classe trabalhadora, permanece em constante atividade para manter os processos de dominação e alienação aos quais se apoiam.

A EC nº 108/2020, comporta retrocessos normativos significativos sobre o ideal de uma educação pública equânime, como os mecanismos de capitalização presentes na distribuição dos recursos e a lógica mercantil instaurada nas definições das novas formas de complementação da União. O repasse complementar de 2,5% ligado ao aumento de determinados índices educacionais, além de possibilitar a ocorrência de fraudes, sugere um padrão meritocrático que pode levar a disputas desiguais entre as redes de ensino com

diferentes capacidades orçamentárias, situação que contraria o direito público e subjetivo de acesso universal à educação de qualidade, resguardado constitucionalmente.

A EC 108/20 não enfrentou problemas relevantes do desenho institucional do atual Fundeb, tais como: a contribuição dos entes com um percentual acima dos 20% dos impostos e transferências; a inclusão de novos impostos ou até mesmo de outros tributos; sua distribuição entre os entes federados estaduais e distrital; e a composição da Comissão Intergovernamental do Fundeb. Além dos velhos problemas (desenho institucional do Fundo), o “Novo Fundeb” aprofunda a capitalização do ensino e permite maior entrega de recursos públicos ao setor privado (organizações não governamentais, organizações sociais, fundações, instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias...), além de acentuar a meritocracia através do condicionamento de repasse de recursos para aumento de índices de aprendizagem (Souza, 2020, p. 799).

Entre ganhos e retrocessos normativos, a política recém instaurada carece da efetividade pragmática para sua avaliação, uma vez que a educação não existe apenas como estrutura passiva e estratificada, mas se constrói a partir de aspectos históricos, sociais, políticos e econômicos. Os desafios em torno da universalização da educação, com qualidade e de maneira equânime, parecem ainda não ter sido equalizados, por isso a necessidade de vigilância constante no debate e aprimoramento das políticas que alicerçam sua construção.

3 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB: ENTRE PERSPECTIVAS E CONTRADIÇÕES

Esta seção volta-se à problematização de um dos principais instrumentos de controle social da gestão pública no campo da política educacional brasileira: os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS-Fundeb).

No plano normativo, os conselhos gestores do Fundeb foram instituídos com a finalidade de assegurar a participação de representantes da sociedade civil na fiscalização, acompanhamento e monitoramento da aplicação dos recursos vinculados à educação básica. Trata-se, em tese, de um mecanismo institucional voltado ao fortalecimento da gestão democrática, ao incremento da transparência e à responsabilização dos entes federativos quanto ao uso das verbas públicas.

Entretanto, a análise desses conselhos não pode restringir-se à sua configuração jurídico-formal. Faz-se necessário examiná-los à luz das determinações históricas e estruturais que conformam o Estado brasileiro. Desde sua constituição enquanto Estado nacional, a organização política brasileira tem sido atravessada por práticas autoritárias, patrimonialistas e excludentes, que historicamente limitaram a participação popular nos processos decisórios. Tal herança institucional, longe de ser superada, manifesta-se nas formas contemporâneas de gestão pública, tensionando a efetividade dos mecanismos de controle social.

Nessa direção, a presente seção busca evidenciar as contradições que permeiam a atuação do CACCS-Fundeb, considerando não apenas suas atribuições legais, mas também suas condições materiais de funcionamento e as dinâmicas de poder que atravessam sua prática cotidiana, além de situar o papel dos movimentos sociais na consolidação desses órgãos colegiados, reconhecendo que a ampliação dos mecanismos participativos decorre de processos históricos de mobilização e disputa por direitos que podem reocupar tais espaços.

Por fim, com base na literatura científica especializada, buscou-se estabelecer relações entre a atuação dos conselhos gestores do Fundeb e as influências do neopatrimonialismo na administração pública brasileira. Tal abordagem permite problematizar a persistência de práticas que confundem interesses públicos e privados, bem como a possível captura de espaços participativos por lógicas clientelistas ou burocráticas, tensionando o potencial democrático dessas instâncias.

3.1 Dos conselhos gestores aos conselhos da política educacional: institucionalização da participação e contradições estruturais

O avanço das orientações neoliberais nas políticas públicas brasileiras coloca questões como democracia, controle social e participação da sociedade na gestão da política educacional no centro da luta em defesa das políticas sociais e contra a sua crescente mercantilização. É nesse movimento que esta subseção busca analisar o processo histórico de constituição dos conselhos gestores e seus desdobramentos nos conselhos de controle social da política educacional. Busca-se evidenciar as tensões estruturais que atravessam essas instâncias participativas, bem como os limites e possibilidades de sua atuação no âmbito das políticas educacionais contemporâneas.

Os conselhos, enquanto mecanismos de organização da sociedade, não são estruturas recentes e podem estar relacionados a contextos diversos. Gurgel e Justen (2013) apontam três origens distintas para o surgimento dessas instâncias, sendo a primeira relacionada aos movimentos de organização revolucionária, como as experiências da Revolução francesa ou da Comuna de Paris. A segunda referindo-se aos conselhos nascidos de assembleias operárias, como os conselhos de fábrica e a terceira relacionada aos conselhos gestores das políticas públicas, com ênfase para a participação social ativa, cenário que aproxima do objeto de estudo desta pesquisa.

Enquanto órgãos colegiados, os conselhos podem ser definidos como instâncias que representam coletividades maiores em assuntos de seu interesse. O significado etimológico do termo “conselho”, pode representar tanto escutar alguém quanto submeter algo a deliberação de uma pessoa ou grupo de pessoas, configurando-o como “[...] o *lócus* por excelência da participação individual e coletiva nas decisões políticas e sociais” (Braga, 2011, p. 78).

No plano conceitual, a definição apresentada expressa a vocação democrática dos conselhos. Contudo, ao evocar preceitos democráticos, é necessário problematizar em que medida a representação e a participação nesses espaços se traduzem em efetividade material e não apenas formal.

Para Pateman (1992), a participação democrática não se limita à presença física ou à consulta eventual dos cidadãos, ela implica envolvimento direto nos processos decisórios, com capacidade real de influência sobre os resultados. Assim, se os conselhos se configuram como instâncias que “escutam” e “deliberam”, conforme a etimologia do

termo sugere, torna-se necessário compreender que a dinâmica desses espaços é atravessada por relações de poder que condicionam quem efetivamente se expressa, como as pautas são definidas e quais atores detêm maior autoridade técnica e política na condução das decisões.

Da mesma forma, a representação, quando desvinculada de mecanismos de deliberação substantiva e de redistribuição de poder, pode reproduzir a lógica da democracia liberal restrita, na qual poucos decidem em nome de muitos. Nessa perspectiva, a institucionalização da participação por meio de conselhos gestores não implica, necessariamente, a ampliação efetiva do poder político da sociedade civil, podendo antes configurar formas de inclusão regulada, nas quais a participação é condicionada por normas, agendas e limites previamente estabelecidos pelo próprio Estado (Pateman, 1992).

Ao tratar do surgimento dos conselhos gestores no Brasil, Gonzalez (2000) aponta que os governos militares criaram mais conselhos que governos democráticos, como o de Juscelino Kubistchek e o de João Goulart, alertando para o fato de que a existência de muitos conselhos em uma sociedade não a torna efetivamente participativa, uma vez que a ação pode representar apenas mais um canal de presença do Estado e não um espaço democrático de escuta das demandas sociais.

Ainda durante o Estado Novo, conselhos técnicos já haviam sido criados no Brasil a fim de atender ao modelo corporativo que se instaurava, não como meio de abertura para a participação e representação de diferentes segmentos populares na gestão pública, mas como estratégia para agregar indivíduos com conhecimentos específicos no processo decisório. Com o fim do Estado Novo ocorre uma reestruturação dos poderes e uma gestão populista é instaurada, seguindo-se um ciclo de alternância entre regimes autoritários e democráticos que reverberou na estruturação das instâncias representativas no país.

Conforme discutido em seções anteriores, historicamente, a análise do cenário brasileiro situa os conselhos gestores no contexto do processo de redemocratização e da ampliação formal da participação social nas políticas públicas. Contudo, a mesma investigação histórica revela que a materialização dessas instâncias ocorreu em meio a profundas contradições políticas e sociais, marcadas pela permanência de práticas de controle exercidas pelo Estado e por grupos hegemônicos sobre as classes trabalhadoras. Nesse modelo de organização consolidaram-se práticas de tutela e mediação verticalizada das demandas populares, nas quais o controle não se exercia como expressão de cidadania ativa, mas como mecanismo de contenção e enquadramento das classes trabalhadoras (Kolody; Luiz, 2014).

A transição semântica ocorrida a partir da Constituição Federal de 1988, que passou a designar o controle social como controle da sociedade sobre o Estado, não eliminou automaticamente a historicidade do controle como instrumento de controle estatal. Ao contrário, inaugura um campo de disputa no qual diferentes projetos políticos se confrontam. Nessa direção, Bravo e Pereira (2002) apontam que a institucionalização do controle social no Brasil resulta de um processo no qual a ampliação de espaços participativos convive com limites impostos pela própria estrutura estatal, que tende a regular e enquadrar a participação social.

No campo das políticas sociais, Behring e Boschetti (2011) argumentam que a ampliação de espaços participativos no Brasil pós-1988 deve ser compreendida no contexto das reformas do Estado, nas quais a participação é simultaneamente reconhecida como direito e instrumentalizada como estratégia de gestão.

Contudo, ao inserir-se no processo de redemocratização, incorporando demandas dos movimentos sociais, a perspectiva emergente do cenário de lutas políticas e democráticas mantém-se presente, frente a um esgotamento da figura centralizadora do Estado.

Os conselhos gestores entraram de forma significativa na agenda pública a partir da experiência participativa de conselhos populares ligados aos movimentos sociais nas décadas de 1970/1980, e que tiveram papel fundamental no processo de redemocratização, justamente por proporcionar, (ainda que de maneira tímida, por comportar apenas alguns setores sociais mais organizados e politizados), a volta da participação da sociedade civil nos processos de discussão sobre a agenda pública.

Estes conselhos eram vinculados diretamente aos diversos setores organizados da sociedade civil, que lutaram pela volta da democracia e funcionaram como canais de reivindicação para dar voz aos diversos segmentos sociais (Coutinho, 2015, p. 121).

A análise desse momento histórico evidencia a relação dialética entre Estado e sociedade civil, materializada nas demandas e reivindicações das classes trabalhadoras, que pressionam a burguesia pela criação de estruturas estatais capazes de responder a essas necessidades. Contudo, tais conquistas não se dão de forma linear ou isenta de contradições, uma vez que, mesmo ao ceder a essas pressões, os grupos dominantes buscam reapropriar-se desses espaços. Nesse sentido, como afirma Braga (2011, p. 35), “[...] os mesmos dominantes tentam, pela cooptação, fazer que essas instâncias trabalhem ao seu serviço. Os conselhos são parte dessas estruturas, como elementos de luta permanente por espaço, ainda que criados e regulados pelo governo”.

Apesar do domínio estatal e privativo sobre os conselhos gestores, as pressões dos movimentos sociais em torno de uma maior participação popular nas ações do Estado

mantinham os conflitos aquecidos. Nesse contexto, a implementação das políticas neoliberais e os impactos negativos decorrentes da redução da ação estatal na oferta de serviços sociais contribuíram para o fortalecimento dessas mobilizações, deslocando parte significativa das reivindicações sociais da luta pela redemocratização política para a exigência de respostas concretas do Estado diante do agravamento das expressões da questão social (Braga, 2011).

Para Mészáros (2002), a crise estrutural vivenciada pelo capitalismo desde a década de 1970, aprofunda um cenário de polarizações em que as contradições se intensificam. O controle social sob essa ótica, se alterna conforme a correlação de forças entre as classes hegemônicas e as classes subalternas.

[...] enquanto a sociedade civil se constitui em campo de luta de classes na disputa pela imposição de projetos societários diferentes ao conjunto da sociedade, este controle poderá ser maior de uma classe ou de outra em determinados momentos, de acordo com a capacidade destas em formar consensos em torno do seu projeto e torná-lo hegemônico (Correia, 2002, p. 165).

Conforme os postulados de Gramsci (1999), a hegemonia nasce precisamente dessa combinação de força e consenso, de coerção e direção intelectual e moral, em que a força aparece apoiada no consenso da maioria. Nesse sentido, as bases da dominação política-ideológica por meio do consenso, recoloca as discussões em torno das políticas de controle social em seu terreno de contradições, em que ora operam como mecanismo de legitimação dos governos, ora figuram como canais de luta em defesa dos interesses da classe trabalhadora (Bravo; Correia, 2012).

No final dos anos de 1990, a reforma do Estado incutiu o ideário de um novo modelo de gestão no país. Tal reforma incorporou a participação social dentro de uma racionalidade gerencial, frequentemente deslocando a dimensão política da gestão democrática para uma lógica técnico-administrativa.

[...] sob pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social” e da “gestão de serviços sociais e científicos”, desenvolvendo a democracia e a cidadania, a dita “publicização” é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (conjunto de “entidades públicas não estatais”, mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira *privatização* de serviços sociais e de parte dos fundos públicos. Esta estratégia de “publicização”, orienta-se numa perspectiva, na verdade, desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais (Montaño, 2007, p. 45-46).

Ao afirmar que a “publicização” assume uma perspectiva “desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito”, o autor chama atenção para o enfraqueci-

mento da concepção de direitos sociais universais, substituída por formas seletivas e compensatórias de intervenção estatal. Essa lógica se expressa, por exemplo, na transferência crescente de responsabilidades aos entes subnacionais e à sociedade civil, sem a correspondente garantia de financiamento adequado, condições institucionais e efetiva redistribuição de poder decisório.

Paralelamente, a gestão democrática da educação, consolidada como princípio constitucional e posteriormente reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, fortaleceu a defesa da participação da comunidade escolar nos processos decisórios. É nesse cenário que se expandem instâncias como conselhos escolares, associações de pais e mestres e outros espaços colegiados importantes de participação. Contudo, conforme apontam Neto e Castro (2011), a implementação desses mecanismos foi marcada por inúmeros desafios, sobretudo diante das tensões entre ampliação da participação democrática e persistência de práticas centralizadoras no interior da gestão educacional.

As investidas sobre o princípio da gestão democrática, tornando-a burocratizada e segmentada, apartando-a da participação popular genuína, levaram ao esvaziamento da participação ativa na gestão da política educacional (Arroyo, 2008). A partir dessa conjuntura, os conselhos gestores são tomados pelo enfraquecimento das manifestações populares e da representatividade das classes trabalhadoras e se veem colocados em um terreno onde as práticas de mobilização não são mais entendidas como ação direta dos indivíduos e grupos sociais, mas passam a ser mediadas e pautadas pela colaboração com o Estado, assumindo novamente aspectos burocráticos (Braga, 2011).

Entre os conselhos gestores no campo da política educacional o CACS do Fundef e posteriormente o CACS-Fundeb ocupam lugar de destaque por se constituírem como instâncias diretamente vinculadas ao acompanhamento, fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados ao financiamento da educação básica. Ao reunir representantes do poder público e da sociedade civil, os CACS expressam a tentativa de institucionalizar formas de participação social no monitoramento das políticas de financiamento educacional. A relevância desses colegiados decorre não apenas do volume expressivo de recursos sob sua esfera de acompanhamento, mas também de sua função político-institucional no interior da gestão democrática da educação.

Apesar da institucionalização desses conselhos não eliminar as estruturas e racionalidades administrativas herdadas dos períodos anteriores, a reafirmação da sua importância como espaço de democratização, perpassa pela reinvenção de suas formas de luta

e pressão sobre as artimanhas do capital, que permanecem em movimento constante. O atual desafio consiste em não permitir que estes espaços permaneçam enquanto “mecanismos de consentimento” das classes subalternas em torno da manutenção do domínio das classes hegemônicas (Bravo; Correia, 2012). Reafirmando a posição de Dias (1998, p. 52), “[...] é estratégico impedir que a ideologia transforme o trabalhador em um militante da ordem do capital”.

O entendimento da sociedade como um espaço de disputas de poder entre projetos de classes distintos constitui-se elemento primordial em direção à construção de uma hegemonia das classes subalternas.

Newton Duarte (2011, p. 130), ao refletir sobre essa conjuntura, afirma que:

[...] entendo que as contradições da sociedade capitalista têm criado muitas possibilidades para a superação dessa sociedade, a despeito das forças gigantescas que o imperialismo tem a seu dispor. Mas as forças de esquerda têm desperdiçado muitas oportunidades por trabalharem com uma visão muito pouco dialética, que só enxerga negatividade onde Marx, dialeticamente, enxergava a força motriz das contradições. Essa visão centrada na negatividade faz com que se busquem as possibilidades de revolução pela ótica das fissuras do sistema e não pela ótica da superação por incorporação.

A ideia da impossibilidade de práticas emancipatórias na esfera do Estado, em termos de luta contra o capital, constitui-se uma visão pouco dialética e desconsidera a existência das contradições. Retomando a perspectiva marxiana, reforça-se que é na contradição que reside a força motriz de todo desenvolvimento (Marx, 2011).

O nascimento e a força do controle social consistem justamente nesse espaço dialético de apropriação de um mecanismo estatal pela classe trabalhadora. O confronto analítico consiste em identificar as condições concretas que permitam aos conselhos superar as limitações estruturais impostas, como formação técnica continuada, autonomia organizativa e proteção contra práticas de cooptação.

A partir desse entendimento, o conselho deixa de ser percebido como simples órgão de fiscalização técnica e assume seu potencial de arena estratégica da sociedade civil, onde distintos grupos sociais disputam o sentido da política educacional, estabelecendo se ela servirá para reproduzir a dominação tradicional das elites ou para fortalecer práticas contra-hegemônicas que ampliem a participação popular e democratizem o Estado.

3.2 Legislação, finalidades e desafios do CACS do Fundeb

Apesar da diversidade de concepções e papéis assumidos pelos conselhos que abordamos até aqui, ao tratarmos dos conselhos do Fundeb, é importante destacar as especificidades de sua natureza jurídica e social, a fim de legitimar a atuação dos conselheiros enquanto representantes da sociedade, mas também como agentes públicos.

Em seus estudos sobre os conselhos, Braga (2011, p. 79) aborda o lugar dos conselheiros dentro de um órgão criado por força de lei.

Ainda que, compostos por cidadãos, são órgãos, vinculados de uma forma ou de outra à estrutura do Estado, dado que a sua criação também decorre de uma Lei, que lhe atribui funções. Da mesma forma, os conselheiros, pela doutrina do Direito Administrativo, são agentes públicos, pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal.

A classificação dos conselhos enquanto órgãos se dá justamente pela atribuição de desempenhar atividades estatais reguladas por lei, conferindo a seus membros a alçada de agentes públicos em uma condição especial, uma vez que realizam atividades em favor do Estado.

No aspecto social e democrático, a característica de representação dos conselhos do Fundeb confere aos seus membros legitimidade e responsabilidades iguais no trato dos problemas coletivos, de modo que as decisões tomadas por todos os representantes, reflitam a diversidade de perspectivas e contextos inerentes às vivências plurais dos grupos representados.

Conforme abordado anteriormente, os conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos financeiros destinados à educação no Brasil, seguem uma tradição iniciada em 1997, a partir da criação do primeiro fundo contábil para o financiamento da educação pública, o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A responsabilidade pelo controle social dos recursos redistribuídos às secretarias estaduais e municipais ficou sob o encargo dos Conselhos de Controle Social do Fundef, sendo a sua criação condição obrigatória para que as unidades subnacionais recebessem os recursos do fundo.

Ao abordar o contexto político e econômico em torno da criação dos CACS do Fundef, Ferreira (2013, p. 54) defende que é possível observar as contradições existentes “[...] desde sua idealização política, pois ao mesmo tempo em que há oportunidade de maior participação da sociedade, há, também, a legitimação das hierarquias e das estruturas de poder”.

Desde então os debates acerca da complexidade e do caráter dual dos conselhos de controle social figuram como pauta importante no campo de defesa das políticas públicas sociais.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda (Gohn, 2002, p. 11).

Os conselhos do Fundef deram início a um padrão de conselhos de controle social na educação que viriam a ser seguidos e ampliados através das leis que estabeleceram as políticas de fundos subsequentes. Obviamente, as brechas no desenho institucional e os diversos problemas detectados em relação a composição, estrutura de funcionamento, preparo para a função e dinâmicas de poder, comprometeram sua atuação, levando a mudanças que redesenharam a proposta legal dos conselhos que o sucederam, aspectos nos quais concentraremos nossa atenção.

Ampliando o trabalho realizado pelo seu antecessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. O Fundeb foi criado com a finalidade de incluir o atendimento a toda a educação básica, a partir de fundos especiais, de natureza contábil, formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios.

O ordenamento legal que normatizou o Fundeb manteve atrelado à sua execução a existência do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em todos os entes federados. A legislação orientou mudanças importantes em relação ao CACS anterior, mas, novamente, o terreno imerso em disputas de poder levaram a desafios substanciais para o funcionamento dos conselhos. Entre os principais pontos criticados na primeira formulação do CACS-Fundeb estava o caráter frágil e consultivo, que limitava sua capacidade de intervir efetivamente no controle da aplicação dos recursos. Embora tivesse a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a distribuição, a aplicação e os resultados dos recursos do fundo, o conselho não dispunha de poder deliberativo nem de mecanismos coercitivos que garantissem a efetividade de suas recomendações (Cury, 2010).

Nesse sentido, Davies (2013) reflete que, apesar dos avanços na legislação, com a criação de espaços democráticos por meio do qual é possível interferir nos atos do poder público, é notório que os detentores do poder aceitaram a criação do CACS, mas não deixaram de formular estratégias para fragilizar sua atuação.

Uma das antigas estratégias consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente no seu funcionamento concreto. Ou seja, eles funcionam no papel, mas não na prática. Outra estratégia, também antiga, consiste em não permitir que tais conselhos tenham poder de ação concreta, ou seja, de punição. Podem debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores. Em suma, acabam sendo apenas uma casa de debates, e, na melhor das hipóteses, denúncias, nada mais do que isso (Davies, 2013, p. 56-57).

Em grande parte dos municípios brasileiros, os conselhos funcionavam sem sede própria, sem recursos específicos e sem apoio administrativo, o que dificultava o exercício efetivo das suas atribuições. Além de não serem remunerados, muitas vezes, os conselheiros que não representavam os segmentos estatais, não eram sequer ressarcidos por despesas de deslocamento em função do trabalho, o que inibia a participação popular, sobretudo em regiões de baixa renda (Vieira, 2013). Além disso, a composição dos conselhos também foi alvo de críticas importantes, seja no processo de escolha dos representantes, que não possuía critérios democráticos estabelecidos, seja pela ausência de paridade entre os segmentos representados. Em muitos municípios, a nomeação dos membros do CACS era feita de forma pouco transparente, com forte influência do Poder Executivo local, o que comprometia a independência do órgão (Abrucio *et al.*, 2011).

O primeiro CACS do Fundeb também apresentou limitações para identificar e denunciar irregularidades na aplicação dos recursos do fundo, como a inexistência de canais diretos de articulação com os Tribunais de Contas e o Ministério Público, mais um aspecto que impediu que os conselhos se tornassem instrumentos eficazes de fiscalização (Amaral, 2015).

Os problemas em torno do papel formal e social dessas instâncias se acumularam ao longo dos anos e as críticas ao CACS no primeiro Fundeb revelaram desafios estruturais e operacionais significativos no controle social da política pública de financiamento da educação básica no Brasil. A ausência de autonomia, capacitação sistemática, estrutura operacional e assimetrias de poder impediram que o conselho cumprisse plenamente seu papel de fiscalização e participação cidadã.

Essas críticas foram fundamentais para as reformulações ocorridas a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e a edição da Lei nº 14.113/2020, que estabeleceu o novo Fundeb. A despeito dos problemas identificados por especialistas e estudiosos acerca dessa política educacional, o novo fundo tornou-se um instrumento permanente de financiamento da Educação Básica no Brasil, de modo que as análises e intervenções sobre a sua implementação e controle devem ser debatidas.

Entre as diversas atualizações implementadas nos mecanismos de funcionamento, está a manifestação expressa do princípio de participação popular no planejamento e no controle social da nova política, conforme o parágrafo único do artigo 193, que assegura, na forma da lei “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020). A Emenda definiu ainda a necessidade de regulamentação que garanta “[...] a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

Conforme o disposto no artigo 30 da Lei nº 14.113/2020, em conformidade com o artigo 212-A da Constituição Federal, a fiscalização e o controle referentes à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

Art. 30. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

- I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;
- IV - **pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos**, referidos nos arts. 33 e 34 desta Lei. (Brasil, 2020, grifos do autor).

O artigo supracitado demonstra que os conselhos do Fundeb compõem uma engrenagem constituída por diversos atores para atuar no sistema de fiscalização e controle da gestão dos recursos financeiros do fundo, aspecto importante para analisar as responsabilidades instituídas e adquiridas dessas instancias.

A corresponsabilização quanto à fiscalização e controle distribuídos também aos órgãos de controle internos e aos tribunais de contas dos estados e da União, reforçam a função do CACS no âmbito do controle social, uma vez que possibilitam a participação de diferentes atores da sociedade civil, independente de prévia capacitação técnica ou função em cargo público específico para essa finalidade. Embora o trabalho de controle social realizado pelo CACS tenha intensa relação com a fiscalização técnica e burocratizada realizada pelos órgãos envolvidos, sua atuação não deve ser confundida a um auxiliar dos órgãos de controle ou do próprio executivo, o que seria a negação da sua função social precípua (Gouveia; Silva, 2020).

A Lei nº 14.113/2020 também estabelece as normas e características do novo CACS-Fundeb e determina como atribuições aos conselhos:

- I- elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;
- II- supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;
- III- acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Brasil, 2020, s/p).

A simples leitura das atribuições determinadas neste disposto legal, demonstra a diversidade e complexidade de tarefas que devem ser executadas pelos Conselhos do Fundeb. No quadro de ações referentes à fiscalização, encontra-se a análise de despesas referentes à manutenção e desenvolvimento da educação básica, aquisição de materiais, pagamento de servidores, contratações e terceirizações de serviços, entre outras demandas que movimentam um grande volume de recursos, além da obrigação de acompanhar o Censo escolar, a Educação de Jovens e Adultos e o Transporte Escolar (Braga, 2011).

Todas as atribuições são de extrema relevância e devem possuir um instrumento de acompanhamento e controle da sociedade, contudo, o conhecimento acerca de licitações, jurisprudências, prestação de contas e demais normativas necessárias ao trabalho, implica na existência de um domínio técnico e burocrático que pode não contemplar a participação da sociedade civil. Essa problemática nos leva a outros aspectos cruciais em relação ao CACS-Fundeb, sua composição e a capacitação ofertada aos conselheiros para a execução do trabalho.

Em relação à composição, os conselhos do Fundeb apresentam-se nos níveis federal, estadual e municipal e são criados por uma legislação específica no âmbito de cada ente, ficando condicionada às normas gerais elencadas na Lei do Fundeb. A primeira legislação do CACS-Fundeb “[...] não definia a forma de seleção dos membros, um dos aspectos que contribuíram para sua ineficácia” (Mazda; Bassi, 2009, p. 161).

A Lei nº 14.113/2020 instituiu critérios para a escolha dos conselheiros, atuando sob pontos críticos existentes nas legislações anteriores. De acordo com a legislação, é vedada a participação como conselheiros de pessoas que ocupem cargos executivos ou de

gestão direta na administração pública, como prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais ou estaduais, tesoureiros, contadores e funcionários com funções de gestão financeira do fundo, além de vedar que a presidência do CACS seja exercida por indicados do governo gestor dos recursos (Brasil, 2020, art. 34, §5º). Essa restrição busca evitar que agentes responsáveis pela execução orçamentária e financeira exerçam também a função de fiscalização, o que comprometeria a autonomia e a credibilidade do controle social. Além disso, a lei impede a indicação de cônjuges e parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau de prefeitos, governadores, secretários de educação ou dirigentes do órgão executor do fundo (Brasil, 2020, art. 34, §5º, inc. II). Tal dispositivo reforça a necessidade de evitar relações de nepotismo e de proteger o conselho de possíveis favorecimentos pessoais ou familiares.

Outro ponto importante é a proibição de que conselheiros sejam estudantes que não tenham atingido a maioridade civil ou que não estejam regularmente matriculados na rede de ensino representada (Brasil, 2020, art. 34, §5º, inc. III). Essa medida visa garantir a efetividade da representação estudantil, assegurando que os representantes tenham maturidade jurídica e vínculo formal com a rede.

Por fim, a lei também estabelece que funcionários de empresas contratadas para fornecer bens ou serviços com recursos do Fundeb não podem compor o conselho, uma vez que haveria conflito direto de interesses (Brasil, 2020, art. 34, §5º, inc. IV).

Resguardar legalmente o processo de escolha dos representantes é fundamental para evitar que os interesses de alguns segmentos sociais se sobreponham em relação aos interesses dos reais beneficiários da política, inclusive para reduzir os riscos do uso do espaço por fornecedores de serviços disfarçados de “defensores da educação”. Nesse ponto, Gouveia e Silva (2020, p. 3) destacam que “[...] é preciso ampliar a participação popular por intermédio da inclusão de representantes de organizações civis com reconhecida atuação em defesa da educação pública”.

Para além da exigência quanto a indicação dos representantes de cada categoria pelos seus pares, é fundamental na composição do CACS que os representantes e aqueles a quem eles representam, possuam uma relação próxima e consistente, especialmente em se tratando dos trabalhadores da educação, pais, alunos e demais membros da sociedade civil. Da mesma forma, a paridade entre os membros do conselho deve ser resguardada e defendida com veemência, a fim de garantir a representação e participação efetiva dos diferentes segmentos, do planejamento às deliberações.

O Quadro 5 descreve a composição legal do CACS em cada ente federado.

Quadro 5 – Composição do CACS-Fundeb segundo a Lei nº 14.113/2020

Segmento Representado	União	Estado/DF	Município
Representantes do Ministério da Educação	3 representantes	—	—
Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	1 representante	1 representante da seccional	
Representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)	1 representante	1 representante da seccional	
Representantes do Poder Executivo	—	3 representantes, sendo 1 do órgão estadual responsável pela educação básica	2 representantes, sendo 1 da Secretaria Municipal de Educação ou equivalente
Representantes dos Poderes Executivos municipais;	—	2 representantes	—
Conselho Estadual de Educação		2 representantes	
Conselho Municipal de Educação	—	—	2 representantes
Representantes dos professores da educação básica	—	2 titulares e 2 suplentes	2 titulares e 2 suplentes
Representantes dos diretores das escolas públicas	—	1 titular e 1 suplente	1 titular e 1 suplente
Representantes dos servidores técnico-administrativos	—	1 titular e 1 suplente	1 titular e 1 suplente
Pais de alunos da educação básica pública	—	2 titulares e 2 suplentes	2 titulares e 2 suplentes
Estudantes da educação básica pública	—	2 representantes, sendo 1 da entidade estadual de estudantes secundaristas	2 representantes, sendo 1 da entidade municipal de estudantes secundaristas
Conselho Tutelar	—	1 titular e 1 suplente	1 titular e 1 suplente
Organizações da sociedade civil	—	2 titulares e 2 suplentes	2 titulares e 2 suplentes
Escolas indígenas, quando houver;		1 representante	1 representante
Escolas quilombolas, quando houver;		1 representante	1 representante

Fonte: Elaborado pela autora conforme a Lei nº 14.113/2020.

Conforme é possível observar no quadro acima, o CACS da União tem composição mais restrita, uma vez que possui uma função mais técnica, voltada à supervisão do repasse da complementação federal. Além dos membros sinalizados, o CACS em âmbito federal conta ainda com 2 representantes do Ministério da Economia, 1 representante do Conselho Nacional de Educação (CNE) e 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed).

Os ajustes realizados em torno da composição normativa estabelecida pela nova legislação, apontam para uma tentativa de constituir a paridade necessária entre os membros do conselho, combatendo a existência de uma possível simulação de participação social (Braga, 2011).

Ao analisar o desenho institucional de composição do primeiro CACS-Fundeb, Davies (2019, p. 678) conclui que:

[...] apesar do nome, são mais estatais (sobretudo o federal e os estaduais) do que sociais, uma vez que são compostos mais por representantes do Estado do que da sociedade. É só no âmbito municipal que podemos dizer que os Conselhos, pelo menos formalmente, poderiam ter caráter mais social (ou, melhor, não-estatal) do que estatal, uma vez que contariam com no mínimo 9 membros, sendo 2 do Executivo Municipal. Os demais representariam os professores (1), os diretores (1), os pais de alunos (2), os servidores técnico-administrativos (1) e os estudantes (2). Teríamos assim, no âmbito municipal, um Conselho aparentemente mais de caráter social do que estatal.

Essa característica em relação aos conselhos municipais se mantém e se fortalece na atual legislação. A inclusão obrigatória de um representante do Conselho Tutelar foi uma inovação da nova legislação, reforçando o papel da proteção dos direitos das crianças e adolescentes no acompanhamento dos recursos. A representação das escolas indígenas e quilombolas se alinha à necessidade de incluir a diversidade cultural presente no país, além de estabelecer a participação de representação dos estudantes, com a previsão de indicação por entidades de estudantes secundaristas.

A lei permite também que os entes incluam outros representantes além dos obrigatórios, desde que respeitados os princípios da lei federal, a proporcionalidade e a garantia da diversidade de vozes no conselho.

A partir da lei regulamentadora do novo Fundeb o mandato dos membros dos Conselhos será de quatro anos e sem possibilidade de reeleição para mandato subsequente, impondo mais uma mudança em relação à lei anterior, que estipulava um mandato em dois anos, permitindo uma recondução por igual período (Ribeiro; Araujo, 2023).

Contudo, se é possível considerar um avanço na ampliação de participação da sociedade civil e da comunidade escolar na composição dos conselhos, esse movimento também acende um alerta em torno da formação dos conselheiros para desempenhar suas funções, outro ponto sensível já existente e que pode se intensificar com as mudanças da nova lei.

Desde 2012, por intermédio da Lei nº 12.695, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), o CACS-Fundeb tem a atribuição de analisar e emitir pareceres em relação aos termos de compromisso dos recursos repassados através do PAR. Além disso, o FNDE também tem publicado resoluções que solicitam o mesmo trabalho ao CACS em relação a outros programas (Gouveia; Silva, 2020).

A EC nº 108/2020 estabelece ainda a apresentação ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo uma manifestação formal do CACS acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais da aplicação dos recursos do fundo. Conforme o mesmo dispositivo, o parecer do conselho deve instruir a prestações de contas que deverá ser apresentado ao Poder Executivo (Brasil, 2020).

Ao se refletir sobre a complexidade dessas tarefas, incluindo as mudanças em torno das formas de complementação da União e das subvinculações previstas, o preparo dos conselheiros para cumprir tais atribuições recai sobre a necessidade de conhecimentos técnicos que podem dificultar uma participação efetiva de alguns representantes.

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 (Braga, 2011, p. 96).

Nessa dimensão do trabalho realizado pelos CACS, os representantes de instâncias governamentais tendem a já possuir algum domínio de procedimentos e competências ligados à gestão pública e terminam por ter preponderância sobre os outros conselheiros, que, ao atuar no conselho, precisam lidar ainda com uma dupla jornada de trabalho (Braga, 2011).

Importa fazer o adendo de que a defesa em torno de uma formação adequada ao desempenho das funções do CACS-Fundeb não deve ser um limitador à presença e atuação dos representantes dos segmentos não estatais nos conselhos, ao contrário, deve reforçar o compromisso democrático e a responsabilidade do Estado de estimular e preparar os conselheiros para assumir e cumprir seu papel social e político. Isso implica em ampliar e remodelar a oferta de formação continuada aos conselheiros e garantir que esteja assegurada na regulamentação, inclusive financeiramente.

Para além das cartilhas e cursos online padronizados, é preciso subsidiar a formação por meio de experiências ampliadas, como encontros, seminários, congressos, simpósios, colóquios, *webnários*, que permitam a interação entre os conselhos de diferentes regiões, a troca de experiências e que tenham a participação direta dos próprios conselheiros na preparação e execução, inclusive em articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Em relação a autonomia do CACS, embora os conselhos não sejam subordinados ao Poder Executivo local, também não se caracterizam como uma unidade administrativa de governo e dependem do apoio material, logístico e de infraestrutura disponibilizados

pelos estados, Distrito Federal e municípios. Esse cenário demarca as contradições existentes em torno dos conselhos e expressa o jogo de interesses imbricado nesse processo, uma vez que qualquer gestor que não viabilize a estrutura necessária interferirá imediatamente na atuação dos conselhos, recolocando uma parcela importante do trabalho de controle nas mãos do Estado ou de interesses particulares.

Nesse sentido, é fundamental avançar na garantia de estrutura mínima para o funcionamento dos conselhos, não apenas responsabilizando o Poder Executivo pela disponibilidade de infraestrutura, mas também incorporando uma previsão orçamentária que possibilite o apoio ao deslocamento dos conselheiros para as visitas *in loco*, acesso a computadores, rede de internet, espaço de trabalho adequado para reuniões coletivas e análise de documentos etc. Faz-se urgente ainda incluir previsão orçamentária, em rubrica específica, para o funcionamento dos conselhos (Gouveia; Silva, 2020).

Outra mudança em relação ao fundo anterior refere-se ao princípio da publicidade e transparência dos atos do CACS-Fundeb, que agora devem ser disponibilizados em sítio na *internet*, registrando informações como os nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam, atas de reuniões, pareceres, canais de contato e demais documentos produzidos pelo conselho (Ribeiro; Araujo, 2023).

Com esta finalidade, foi criado o sistema CACS-Fundeb, desenvolvido pelo FNDE para acesso das secretarias de educação, visando o cadastro e a manutenção atualizada dos conselhos e conselheiros, conforme previsto na legislação. Além disso, esse mecanismo permite que a sociedade fiscalize o cumprimento da lei, no que se refere à criação, composição e atos dos conselhos.

Novamente, esta pesquisa acompanha os estudos que concebem o CACS-Fundeb como elemento de extrema importância para o exercício da democracia e do controle da sociedade em torno de uma política social fundamental como a educação. Contudo, embora ainda haja uma distância expressiva entre a concepção e a prática vivenciada, novamente nos cabem os pensamentos deixados por Gramsci (1991), ao reconhecer que a contradição, a luta de classes, o choque entre projetos antagônicos de sociedade, é o que movimenta e conduz as mudanças sociais, políticas e culturais.

3.3 A mão do neopatrimonialismo nos conselhos de educação

A concepção de “coisa pública” no Brasil deve ser compreendida na totalidade histórica que conformou o Estado nacional. A formação estatal brasileira resultou da articulação contraditória entre heranças patriarcais oriundas do período colonial-monárquico e a incorporação formal de princípios liberais modernos, que preconizam a separação entre público e privado e a garantia de direitos individuais (Zientarski; Menezes; Silva, 2014). Essa síntese histórica não se deu de forma linear, mas por meio de mediações que produziram uma estrutura sociopolítica marcada pela coexistência de legalidade formal e práticas particularistas.

Nessa perspectiva, a categoria de neopatrimonialismo, constitui importante mediação teórica para apreender a especificidade da forma estatal brasileira. Andrade (2004; 2005), sustenta que o Estado contemporâneo não pode ser explicado apenas pelo patrimonialismo clássico, tampouco pela plena racionalidade burocrática weberiana. Trata-se de uma formação híbrida, na qual estruturas legais convivem com redes informais de poder que articulam agentes políticos, burocracias estatais e interesses privados. O neopatrimonialismo, assim, não se reduz à apropriação individual de recursos públicos, mas configura mecanismo estrutural de reprodução da hegemonia política.

Sob a ótica do Materialismo Histórico-Dialético, tal fenômeno deve ser analisado como expressão das contradições inerentes ao Estado na sociedade capitalista. Como assinalam Marx e Engels (2008), o Estado moderno, ainda que se apresente como representante do interesse geral, encontra-se inserido nas determinações da sociedade de classes. Nesse sentido, o neopatrimonialismo pode ser compreendido como forma histórica específica pela qual se realiza a mediação entre a dominação de classe e a administração formal da coisa pública.

Ainda sob a perspectiva de Andrade (2004), o neopatrimonialismo opera por meio de redes integrativas que garantem sustentação política e governabilidade, combinando legalidade institucional e práticas clientelistas. Essa dinâmica evidencia que a apropriação privada do público não se dá apenas por desvios isolados, mas por um sistema de relações que atravessa a estrutura estatal. No mesmo sentido, Braga (2011) observa que, em contextos patrimonialistas, cargos e recursos públicos são frequentemente tratados como extensão da vontade do governante, reforçando a personalização do poder.

No plano das instituições participativas, essa contradição se intensifica. A Constituição de 1988 institucionalizou canais de controle social, ampliando formalmente a

participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Contudo, conforme assinala Davies (2019), sociedade e Estado não são esferas estanques, ambos são atravessados por interesses divergentes e disputas hegemônicas.

Nessa teia de relações e motivações distintas, o neopatrimonialismo consistiria em um fenômeno no qual a estrutura estatal, de base legal, “coabita com um sistema informal e patrimonial, transferindo a gestão da coisa pública para fora das instituições formais do Estado e entregando-as ao manuseio de elites políticas e econômicas, com fins de interesses clientelísticos” (Zientarski; Menezes; Silva, 2019, p. 8).

Não obstante às mudanças que institucionalizaram canais de participação social na gestão das políticas públicas no Brasil e a ascensão dos movimentos sociais, as práticas clientelistas perduraram e se intensificaram, reforçadas por uma realidade social marcada pela exclusão e pelas relações de dependência econômica, constatadas inclusive, ao analisarmos o percentual de entes federados que dependem diretamente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios para atender a demandas básicas da sua população.

Aquino (2019) destaca que a descentralização e a autonomia local, embora ampliem a participação, podem ser atravessadas por lógicas políticas que redefinam prioridades e particularizam a implementação das políticas públicas.

A partir desse formato de gestão das políticas públicas em que a descentralização e a ampliação da autonomia local são desenvolvidas, especialmente, no que se refere à implementação, observa-se uma relativização do impacto nas decisões. A participação no nível local leva em conta outras lógicas que estabelecem prioridades, resultando muitas vezes em redirecionamento dos públicos-alvo, o que pode em alguns casos mudar o curso das políticas e mesmo contribuir para sua maior particularização (Aquino, 2019, p. 75).

O agir do neopatrimonialismo, muitas vezes sutil, pode ser considerado a espinha dorsal do panorama desafiador de atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), que operam em contextos municipais marcados por relações políticas específicas. Em municípios de pequeno porte, como Zé Doca, no Maranhão, nos quais o poder político se concentra em grupos familiares ou em lideranças dominantes, o CACS-Fundeb pode assumir função legitimadora, ratificando decisões previamente tomadas. O controle social, nesse caso, converte-se em elemento da reprodução hegemônica, reforçando a dominação local sob a aparência de participação institucional.

Essa dinâmica compromete a função social e normativa dos CACS-Fundeb, que se vê atacado especialmente no que concerne à escolha dos representantes e na autonomia dos conselheiros, resultando na incapacidade de fiscalizar ou indicar quaisquer indícios de desvios de verbas por parte do executivo local, afastando o conselho da luta das classes

populares e contribuindo para perpetuar estruturas de poder que favorecem a manutenção do status quo, em detrimento da promoção de uma gestão democrática e transparente dos recursos educacionais.

Em um conselho de forte viés técnico-fiscalizatório, que envolve verbas públicas e com paridade desigual entre governo e a sociedade, como é o conselho do Fundeb, as práticas do neopatrimonialismo podem convertê-lo em um posto avançado dos gestores interessados em subverter recursos, na averbação de suas atividades ilícitas, desviando os recursos voltados para o atendimento das demandas dos cidadãos (Braga, 2011, p. 90).

Entretanto, uma leitura dialética exige reconhecer que o Estado burguês é atravessado por contradições internas que abrem possibilidades de práxis transformadora (Duarte, 2011). A institucionalização dos conselhos não deve ser compreendida apenas como mecanismo de cooptação, mas também como espaço potencial de disputa.

[...] quanto a discussão sobre a atuação no âmbito das instituições do Estado alguns marxistas afirmam que nada podemos fazer na esfera do Estado em termos de luta contra o capital. Em primeiro lugar essa é uma visão bem pouco dialética, como se não existissem contradições no Estado burguês (Duarte, 2011, p. 132).

Contrapor-se à lógica neopatrimonial é um exercício que deve ser praticado no campo do enfrentamento, na luta por hegemonia das classes dominadas, no campo da disputa política. Em um sistema sob a égide do capital, nenhuma conquista social é dada espontaneamente, elas emergem das tensões do processo histórico e dialético, imerso nas vivências cotidianas. Essa construção coletiva deve combater os velhos hábitos de um Estado autoritário que concebe a democracia apenas como um princípio instituído legalmente.

Assim, a análise do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA deve apreender empiricamente como essas determinações históricas se materializam no cotidiano do conselho. Trata-se de verificar se o conselho opera predominantemente como instrumento de legitimação da gestão local ou se constitui espaço efetivo de fiscalização e disputa por uma gestão democrática dos recursos educacionais. A investigação buscou identificar as mediações concretas como composição e representatividade, formação dos conselheiros, condições estruturais e dinâmicas de poder, que venham a condicionar sua atuação.

Enquanto espaços plurais de luta em defesa do direito a uma educação equânime e de qualidade, os conselhos do Fundeb devem ser fortalecidos em sua autonomia, para que se façam capazes de acompanhar e cobrar das instâncias estatais as suas responsabilidades constitucionais.

É nessa direção que a pesquisa se desloca da elaboração teórica para a análise empírica. A próxima seção examina os dados produzidos por meio da análise documental e dos questionários aplicados aos conselheiros do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA, buscando compreender, na totalidade concreta do município investigado, as contradições, limites e potencialidades do controle social no financiamento da educação básica.

4 A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE ZÉ DOCA-MA

A presente seção tem por finalidade analisar os dados empíricos produzidos a partir dos questionários aplicados aos conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do município de Zé Doca – MA, articulando-os à análise documental e ao referencial teórico construído ao longo da pesquisa. A interpretação dos dados não se limita à descrição das respostas obtidas, mas busca apreender o movimento contraditório que estrutura a atuação do CACS-Fundeb, situando-o no interior das determinações históricas, políticas e institucionais que conformam o controle social na política educacional.

Ancorada no Materialismo Histórico-Dialético, a análise parte do pressuposto de que a realidade social não se apresenta de forma imediata e transparente. Conforme Marx (2011), o concreto não é o dado imediato da percepção, mas “síntese de múltiplas determinações”, o que exige um esforço analítico de mediação entre aparência e essência. Nesse sentido, os discursos dos conselheiros, os registros documentais e as práticas institucionais do conselho são compreendidos como expressões de relações sociais mais amplas, atravessadas por contradições estruturais e dinâmicas de poder. Assim, o objetivo não é apenas identificar o que é dito, mas interpretar o que os enunciados revelam acerca das condições materiais e simbólicas que moldam a atuação do CACS-Fundeb.

A perspectiva gramsciana complementa essa abordagem ao permitir compreender o conselho como espaço inserido no Estado ampliado, onde se articulam coerção e consenso. As falas dos conselheiros, seus silêncios e ambiguidades são analisados como parte das disputas hegemônicas que atravessam a sociedade civil. Conforme Gramsci (2000), a hegemonia se constrói por meio da direção moral e intelectual, e os espaços institucionais participativos podem tanto reforçar consensos dominantes quanto constituir-se como trincheiras de uma possível “guerra de posição”. Dessa forma, o CACS-Fundeb é interpretado não apenas como instância normativa de fiscalização, mas como arena de disputas simbólicas e políticas.

Metodologicamente, a Análise de Conteúdo, conforme Bardin (2011), orientou o tratamento dos dados, possibilitando a identificação de regularidades discursivas, divergências, silêncios e contradições. O movimento analítico buscou ultrapassar o nível descritivo, avançando para a interpretação dos conteúdos latentes e das mediações que

conectam a experiência conselhistas às condições concretas de funcionamento do Estado local.

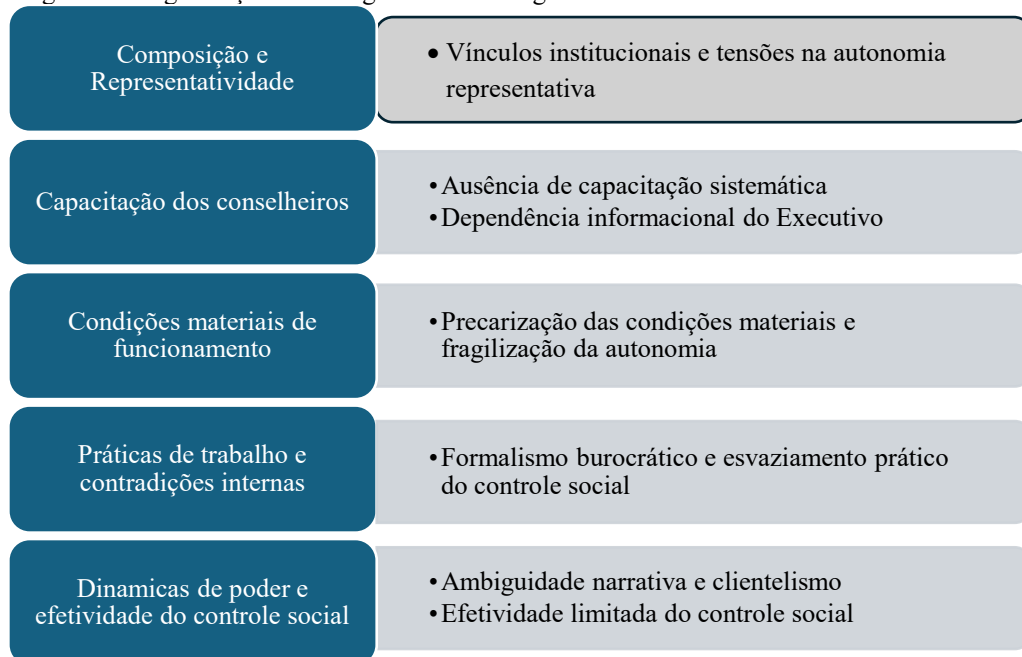
A elaboração do instrumento de coleta de dados foi orientada pelas dimensões analíticas que estruturam o objeto investigado: composição e representatividade; capacitação para atuar no conselho; condições materiais de funcionamento; práticas de trabalho; e, dinâmicas de poder no âmbito do CACS-Fundeb. Essas dimensões derivam tanto dos objetivos da pesquisa quanto do referencial teórico adotado, configurando-se como categorias a priori que, no decorrer da análise, dialogaram com categorias emergentes identificadas a partir dos dados empíricos.

O questionário foi composto por dezesseis questões, cinco fechadas e onze abertas, sendo estruturado de modo a possibilitar que os sujeitos expressassem percepções, experiências e interpretações acerca de sua atuação. A opção por questões abertas visou favorecer a emergência de narrativas que revelassem não apenas informações pontuais, mas também concepções de mundo, expectativas e tensões vivenciadas no interior do conselho. Antes da aplicação do instrumento, buscou-se estabelecer um diálogo prévio com os participantes, compreendendo que, sob a perspectiva dialética, os sujeitos da pesquisa não são meras fontes de dados, mas agentes históricos situados em relações sociais concretas.

Seis conselheiros titulares contribuíram com a pesquisa, aceite só realizado após inúmeras garantias de resguardar suas identidades, de modo a não indicar quaisquer caracterizações que possibilitassem algum tipo de identificação. Dessa forma, identificações alfabéticas (Conselheiro A, B, C, D, E e F), foram adotadas, visando o anonimato e a integridade dos sujeitos. Tal procedimento ético não elimina, contudo, a necessidade de interpretar suas falas como expressões de posições sociais determinadas, inseridas em um contexto local marcado por assimetrias políticas e institucionais.

O capítulo que se inicia organiza-se a partir do quadro analítico sistematizado das categorias e subcategorias, resultantes do diálogo entre referencial teórico e dados empíricos. Cada categoria será examinada considerando as mediações históricas e as contradições que atravessam o exercício do controle social no município, buscando evidenciar tanto os limites quanto as potencialidades democráticas do CACS-Fundeb.

Figura 2 – Organização das categorias e subcategorias de análise



Fonte: Elaborado pela autora conforme os dados da pesquisa (2025).

Na estruturação da seção, a primeira subseção apresentará o *lôcus* da pesquisa, estabelecendo informações contextuais imprescindíveis ao processo de análise. As subseções seguintes abordarão as inferências e interpretações da pesquisa, organizados conforme as categorias e subcategorias apresentadas acima.

4.1 O município de Zé Doca-MA: indicadores socioeducacionais

O município de Zé Doca, escolhido como *lôcus* da pesquisa, encontra-se no estado do Maranhão e em muitos aspectos acompanha o perfil de desenvolvimento do estado e da região. Localizado na região Nordeste do Brasil, o estado do Maranhão é conhecido por sua rica diversidade cultural, pelo patrimônio natural como o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e o Parque Nacional da Chapada das Mesas. Entretanto, os indicadores socioeconômicos marcados por desigualdades históricas e persistentes também se constituem como uma marca negativa do estado, realidade presente em grande parte dos seus municípios.

Com uma população estimada em 7.010.960 habitantes em 2024 (IBGE, 2025), o Maranhão enfrenta desafios significativos no que se refere à erradicação da pobreza e à melhoria dos serviços sociais ofertados à sua população. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o Maranhão apresentava em 2010 um Índice de Desenvolvi-

mento Humano Municipal (IDHM) de 0,639, classificado como mediano, conforme critérios da época. Em 2021, os resultados passaram para 0,676, uma melhora inexpressiva, que a partir nas transformações ocorridas em um intervalo de dez anos, coloca o estado como o último da lista entre as unidades federativas brasileiras (Atlas Brasil, 2021).

A taxa de analfabetismo, era de aproximadamente 11,4% em 2024, segundo os dados divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) através da PNAD Contínua Educação (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) em junho de 2025, figurando entre os cinco estados com as maiores taxas do Brasil. Apesar da taxa de escolarização das crianças entre 6 e 14 anos alcançar níveis acima de 95%, os indicadores de aprendizagem demonstram carências significativas, com baixos níveis de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática nos anos finais do ensino fundamental (IBGE, 2025).

Em relação às transferências intergovernamentais, o estado do Maranhão demonstra elevada dependência financeira, com mais de 80% dos seus municípios possuindo cerca de 90% de suas receitas oriundas de transferências constitucionais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica-Fundeb (IPEA, 2022). Esses dados evidenciam a necessidade de políticas públicas eficazes, que tenham como base investimentos sustentáveis, para melhorar os indicadores de desenvolvimento humano e promover a equidade social dos municípios maranhenses.

Como parte do cenário apresentado, o município de Zé Doca se localiza na Mesorregião Oeste do Estado do Maranhão, na região denominada de Alto Turi, uma subárea assim conceituada por localizar a nascente do Rio Turiaçu, o maior e principal rio da Bacia Hidrográfica dessa parte do estado (Martinho, 2022). Conforme dados do IBGE (2023), os municípios dessa região enfrentam desafios históricos relacionados a baixos indicadores socioeconômicos, infraestrutura limitada e desigualdades no acesso a políticas públicas essenciais.

A cidade foi criada em 1987 e ficou conhecida por ser a “Metrópole do Alto Turi”, termo que a partir da Lei Complementar nº 108/2007, designa um grupo de municípios pertencentes à região com aspectos socioeconômicos, naturais, culturais e étnicos semelhantes, sendo composto pelas cidades de Araguañã, Governador Newton Bello, Nova Olinda do Maranhão, Presidente Médici, Santa Luzia do Paruá e Zé Doca (Martinho, 2022).

Em 2024, conforme estimativa oficial do IBGE, o município de Zé Doca possuía uma população estimada em 41.943 habitantes, distribuída predominantemente em áreas urbanas, embora ainda mantenha forte relação com atividades rurais. Os dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) registraram um índice de 0,595 no ano de 2010, classificado como baixo. Houve uma leve melhora até 2021, quando o índice alcançou 0,620, embora ainda distante de patamares mais elevados (Atlas Brasil, 2021; IMESC, 2021).

No âmbito econômico, o Produto Interno Bruto (PIB) de Zé Doca em 2021 foi de aproximadamente R\$ 381.977.000, com um PIB per capita de R\$ 10.867,33. Acompanhando o perfil do estado a que pertence, tais valores refletem uma economia altamente dependente de recursos públicos, uma vez que 93,04% da arrecadação municipal em 2023 provém de transferências governamentais (IBGE, 2023).

Os dados referentes às fontes de arrecadação do município se correlacionam fortemente aos estudos dos conselhos gestores e ressaltam a necessidade de práticas eficazes no controle social, a fim de resguardar os direitos sociais decorrentes da ação estatal, sendo acompanhada e validada pelo controle social local.

Adentrando ao cenário educacional, conforme as informações oriundas do Censo Escolar, publicado anualmente pelo Inep, em 2025 a rede municipal de ensino de Zé Doca-MA contava com 83 estabelecimentos de ensino na rede pública, 467 professores e um total de 13.785 alunos matriculados, entre as diferentes etapas e modalidades da educação básica atendidas pelo município, com exceção para o ensino médio que não possui oferta municipal (INEP, 2025).

O Quadro 6 faz um detalhamento desses números, a partir das fontes apresentadas.

Quadro 6 – Indicadores Educacionais de Zé Doca – MA

Indicador	Valor	Fonte
Total de escolas em funcionamento	Zona rural: 57 escolas	Dados do Censo Escolar 2025 (INEP)
	Zona urbana: 26 escolas	
Total de alunos matriculados	13.785 alunos	Dados do Censo Escolar 2025 (INEP)
Total de professores	467 professores	Dados do Censo Escolar 2025 (INEP)
Matrículas – Creche	2.391 alunos	Microdados do Censo Escolar 2025 (INEP)
Matrículas – Pré-escola	1.314 alunos	Microdados do Censo Escolar 2025 (INEP)
Matrículas – Anos Iniciais do Fundamental	2.975 alunos	Microdados do Censo Escolar 2025 (INEP)
Matrículas – Anos Finais do Fundamental	2.382 alunos	Microdados do Censo Escolar 2025 (INEP)
Matrículas – Educação de Jovens e Adultos	3.682 alunos	Microdados do Censo Escolar 2025 (INEP)

Matrículas - Educação Especial	1.041 alunos	Microdados do Censo Escolar 2025 (INEP)
---------------------------------------	--------------	--

Fonte: Elaborado pela autora conforme dados do Censo Escolar da Educação Básica 2025.

Esses dados revelam que o município concentra a maior parte da sua demanda educacional nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação infantil, etapas que, conforme a literatura, exigem maiores volumes de investimento, especialmente em infraestrutura, formação docente e recursos pedagógicos (Saviani, 2021). Outro número importante a ser destacado refere-se às matrículas na modalidade Educação de Jovens e Adultos, uma vez que, no ano anterior os dados de matrícula para a modalidade foram contestados por meio de investigação federal relacionada a desvios de recursos do Fundeb.

Em 2023, Zé Doca alcançou a primeira colocação no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA, na região do Alto Turi e a 11ª posição no estado do Maranhão nos anos iniciais do Ensino Fundamental, com uma nota de 6,1, resultado que representa um avanço em relação à nota de 5,4 obtida em 2021. No caso dos anos finais do Ensino Fundamental, o município registrou uma nota de 4,1, demonstrando algum avanço em relação ao 3,9 registrado no IDEA anterior, mas ainda expondo problemas significativos de distorção idade-série e dificuldades de aprendizagem acumuladas ao longo do percurso educacional.

Os resultados de aprendizagem, com base apenas nos índices do IDEA, podem indicar que, apesar dos recursos financeiros escassos, o município tem buscado meios de avançar. Contudo, ainda sob a ótica dos microdados fornecidos pelo INEP em relação aos índices socioeducacionais, o município de Zé Doca permanece enfrentando desafios comuns a outros municípios maranhenses de médio porte, tais como: infraestrutura escolar desigual entre zona urbana e zona rural; dificuldade de suprir a demanda por formação continuada dos docentes; fragilidades no transporte escolar; e, dependência elevada dos recursos do Fundeb para manutenção da rede pública de ensino (INEP, 2024). Nesse contexto, é fundamental estar atento às funções sociais da educação enquanto instrumento de emancipação, observando que, se os ganhos educacionais não são acompanhados de indicadores de melhoria real da vida das comunidades, não é possível considerar que estejam efetivamente avançando.

As informações apresentadas anteriormente se ligam diretamente às políticas de financiamento para a educação pública do município, especialmente no que tange aos

repasse do Fundeb. Esses indicadores tornam evidente que o financiamento e a fiscalização adequada dos recursos públicos são elementos essenciais na tentativa de garantir a qualidade e a equidade da educação local. Nesse sentido, o CACS-Fundeb pode desempenhar um papel crucial na defesa da transparência, na verificação da conformidade dos gastos educacionais e na mediação entre os interesses da sociedade civil e poder público.

Apresentaremos a seguir um quadro demonstrativo das receitas e despesas do Fundeb, referente ao município de Zé Doca do ano de 2025. As informações são fornecidas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação-SIOPE, um importante recurso no quesito de transparência no acesso às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Durante o exercício de 2025, Zé Doca foi contemplado com as três modalidades de complementação da União ao FUNDEB, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, conforme valores descritos no Quadro 7.

Quadro 7 – Valores do Fundeb recebidos pelo estado do Maranhão e pelo município de Zé Doca-MA em 2025

PERÍODO DE REFERÊNCIA - 6º Bimestre/2025		
	Maranhão	Zé Doca
Receitas recebidas no exercício	R\$ 3.244.639.698,41	R\$ 115.833.573,89
Transferências de recursos do Fundeb (Imposto e Transferências)	R\$ 1.765.071.307,94	R\$ 52.016.214,19
Complementação da União ao Fundeb	R\$ 1.434.472.382,93	R\$ 59.468.760,02
Complementação VAAF	R\$ 1.214.819.901,13	R\$ 37.367.163,26
Complementação VAAT	R\$ 1.214.819.901,13	R\$ 18.038.596,95
Complementação VAAR	R\$ 111.893.543,25	R\$ 4.062.999,81

Fonte: Elaborado pela autora conforme Demonstrativo das receitas e despesas do FUNDEB (FNDE, SIOPE, 2025)

A análise dos dados referentes às receitas do Fundeb no exercício de 2025 evidencia a elevada dependência financeira do estado do Maranhão e, de forma ainda mais acentuada, do município de Zé Doca em relação à complementação da União para a manutenção da educação básica. O quadro demonstra que, do total de R\$ 115.833.573,89 recebidos por Zé Doca, aproximadamente R\$ 59,4 milhões correspondem à complementação federal, valor superior, inclusive, aos recursos provenientes das transferências vinculadas aos impostos e transferências que compõem originalmente o fundo (R\$ 52 milhões).

Os dados reforçam as profundas desigualdades estruturais que atravessam o federalismo educacional brasileiro. Embora o Fundeb tenha sido concebido como mecanismo de redistribuição e equalização das oportunidades educacionais, a necessidade expressiva

de complementação da União evidencia que os entes subnacionais, especialmente os municípios menores, permanecem estruturalmente dependentes de transferências federais para garantir o funcionamento mínimo de suas redes de ensino. Nesse sentido, a lógica redistributiva do fundo ameniza desigualdades, mas não supera as bases históricas da concentração de arrecadação tributária e das assimetrias regionais.

Essa problemática expressa o quanto o município, assim como o estado, mantém-se há anos custeando a educação básica em patamares mínimos de recursos, uma situação que corrobora com os indicadores de desigualdades educacionais nas diversas regiões do país. A situação de dependência das transferências governamentais para oferta e manutenção das políticas sociais possui uma correlação intrínseca com os baixos indicadores socioeconômicos, em que um fenômeno alimenta a existência do outro, gerando um ciclo permanente de desigualdades.

O Quadro 7 também contempla as novas formas de complementação e redistribuição dos recursos federais. A complementação VAAF tem como objetivo garantir que todos os entes federados atinjam um valor mínimo nacional por aluno. Já o VAAT considera outras receitas vinculadas à educação, promovendo uma redistribuição mais equitativa dos recursos. O VAAR, por sua vez, está condicionado ao cumprimento de requisitos relacionados à gestão educacional e à melhoria dos indicadores de aprendizagem.

A presença de recursos provenientes do VAAR pode ser analisada como uma nova forma de introduzir elementos típicos da racionalidade gerencial nas políticas de financiamento da educação. Embora tais mecanismos sejam apresentados como instrumentos de indução à qualidade, a vinculação de recursos relacionados a desempenho pode aprofundar desigualdades entre redes de ensino, favorecendo municípios com melhores capacidades institucionais e técnicas. Assim, a política de financiamento passa a incorporar progressivamente mecanismos de responsabilização e meritocracia, deslocando parcialmente o debate do direito à educação para a lógica de eficiência e performance.

No âmbito do controle social, o volume expressivo de recursos recebidos pelo município amplia a importância estratégica do CACS-Fundeb. Quanto maior a complexidade e o montante dos recursos administrados, maior também deveria ser a capacidade técnica, política e organizativa do conselho para acompanhar sua aplicação.

Para constatar a importância e necessidade de uma atuação efetiva do CACS-Fundeb, especialmente no município de Zé Doca, destaca-se a informação veiculada pelo Portal de notícias G1-Maranhão, que expõe uma investigação realizada pelo Ministério Público Federal (MPF), ocorrida em 2024, para apurar fraudes nos valores do Fundeb

repassados a municípios maranhenses, operadas por meio de inconsistências nas matrículas da modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA).

De acordo com a matéria citada, a justiça fez o bloqueio de R\$ 150 milhões, de um conjunto de 10 municípios maranhenses, incluindo Zé Doca, em razão do superdimensionamento de matrículas que levaram a irregularidades nos valores recebidos por meio do Fundeb (G1-MA, 2024). As apurações indicaram que os municípios que foram alvo da medida, tiveram um bloqueio total estimado em R\$ 134 milhões. Embora o valor exato bloqueado para Zé Doca não tenha sido divulgado, as investigações acarretaram a devolução parcial de recursos por parte do município ainda em 2024 e na correção dos dados do Censo Escolar, impactando diretamente os valores recebidos.

Tais ocorrências reforçam a importância de mecanismos de controle social e institucional sobre a execução dos recursos do Fundeb, bem como a necessidade de capacitação técnica e ética dos gestores municipais. O caso de Zé Doca evidencia tanto a relevância das transferências federais para a garantia do direito à educação quanto os riscos associados à má gestão e ao uso indevido de dados educacionais.

O contexto apresentado em torno do município de Zé Doca confere aos conselhos de controle social um papel ainda mais relevante e torna sua defesa necessária na busca pela garantia dos direitos sociais. Ao atuar como espaços de vigilância cidadã sobre a gestão dos recursos educacionais o CACS-Fundeb tem potencial para contribuir com a redução das ineficiências, desvios e desigualdades (Gohn, 2019).

4.2 Composição e representatividade do CACS-Fundeb do município de Zé Doca-MA

Sob a perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético, as análises em torno da representatividade em instâncias participativas devem ser compreendidas para além dos arranjos normativos ou critérios jurídicos de composição, mas como expressão das relações sociais concretas, historicamente determinadas, que atravessam o Estado e a sociedade civil. Nesta categoria empírica buscou-se analisar as contradições existentes entre representação formal e representatividade efetiva e seus impactos para o exercício do controle social no município de Zé Doca-MA.

Nessa perspectiva a subcategoria “Vínculos institucionais e tensões na autonomia representativa” emerge com base nas contradições identificadas entre a composição formal do conselho, as falas dos conselheiros e as relações institucionais estabelecidas com

o Poder Executivo local. Tal subcategoria permitiu evidenciar que a representatividade não se esgota na ocupação legal dos assentos previstos, mas envolve condições reais de autonomia política, independência deliberativa e capacidade efetiva de representação dos interesses sociais no interior do CACS-FUNDEB.

4.2.1 Vínculos institucionais e tensões na autonomia representativa

A Lei Federal nº 14.113/2020, que disciplina o funcionamento do Novo Fundeb, estabelece as normas para a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-Fundeb) pelos entes federados. Segundo o art. 34 da referida lei, “os conselhos serão criados por legislação específica, editada no respectivo âmbito governamental” (Brasil, 2020, p. 16).

A composição mínima também é definida na legislação supracitada, contemplando representantes do Poder Executivo, professores, diretores, servidores técnico-administrativos, pais ou responsáveis de alunos, estudantes, organizações da sociedade civil, além de representantes de comunidades indígenas e quilombolas, quando houver (Brasil, 2020).

O CACS-Fundeb do município de Zé Doca é instituído por meio da Lei Municipal nº 532 de 2021 (Anexo A), que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação de Zé Doca – MA, em conformidade com o artigo 212-A da Constituição Federal, regulamentado na forma da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 e dá outras providências.

A legislação municipal é composta por vinte artigos, entre os quais ficam estabelecidos os critérios para a composição do CACS-Fundeb do município e as diretrizes que regulamentam o mandato dos conselheiros, que, seguindo a legislação federal, deve ser de quatro anos, sem possibilidade de recondução imediata, com início no terceiro ano do mandato do Poder Executivo do município (Brasil, 2020, art. 34).

A Portaria nº 004/2023 do Gabinete da Prefeitura (Anexo B), estabelece a nomeação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, do município de Zé Doca-MA. Este documento encontra-se cadastrado no Sistema CACS-Fundeb (SIS-CACS), o sítio eletrônico gerido pelo FNDE para cadastramento dos conselheiros do Fundeb de todos os entes federados e que tem como objetivo dar publicidade aos dados do conselho (endereço, número do telefone, e-mail e nome dos conselheiros).

Conforme a ata, o CACS-Fundeb do município de Zé Doca, para o quadriênio 2023-2026, é composto de acordo com o Quadro 8.

Quadro 8 – Composição do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA

Segmento Representado	Representantes
Representantes do Poder Executivo municipal	2 representantes, sendo 1 da Secretaria Municipal de Educação ou equivalente
Representantes dos professores da educação básica municipal	1 titular e 1 suplente
Representantes dos diretores das escolas públicas	1 titular e 1 suplente
Representantes dos servidores técnico-administrativos	1 titular e 1 suplente
Representantes dos Pais de alunos da educação básica pública	2 titulares e 2 suplentes
Representantes dos Estudantes da educação básica pública	2 titulares e 2 suplentes
Representantes do Conselho Tutelar	1 titular e 1 suplente
Representantes do Conselho Municipal de Educação	1 titular e 1 suplente
Representantes das Organizações da sociedade civil	2 titulares e 2 suplentes
Representantes das Escolas do Campo	1 titular e 1 suplente

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Portaria GB nº 004/2023.

Com base nessas informações, observa-se que o CACS-Fundeb do município de Zé doca apresenta, em sua estrutura formal, conformidade legal com a composição prevista na Lei nº 14.113/2020. Essa adequação demonstra um esforço institucional em atender aos requisitos mínimos de representatividade definidos pelo marco normativo, uma condição básica para o registro e a validação do conselho nos sistemas governamentais.

Em relação a esse aspecto, importa salientar que, ainda que a Lei nº 14.113/2020 não estabeleça de forma explícita a suspensão automática dos repasses em caso de inexistência do conselho, a existência e o funcionamento regular do CACS-Fundeb constituem condição necessária para a manutenção da regularidade fiscal e administrativa do ente federado quanto à gestão dos recursos do Fundo. O parágrafo único do art. 31 da referida lei, estabelece que a prestação de contas, instrumento indispensável para o recebimento das complementações da União, deve ser instruída contendo o parecer do conselho responsável (Brasil, 2020).

De forma similar, a Resolução FNDE nº 18/2021, que trata da execução, monitoramento e fiscalização dos recursos do PNATE, reforça essa exigência ao indicar que os CACS-Fundeb “deverão emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas dos recursos repassados na conta do PNATE” (FNDE, 2021, p. 13), implicando a falta de constituição ou de funcionamento do conselho em irregularidade na prestação de contas e podendo acarretar em restrições de repasses e impedimento da consolidação dos dados no

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) até que a situação seja regularizada (FNDE, 2021). Assim, o conselho configura-se como condição para que o município se mantenha regular no SIOPE e na prestação de contas.

Apesar da aparente adequação normativa do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA, em relação à presença dos representantes que devem constituir o conselho, não é possível concluir que isso se traduza automaticamente em efetividade do controle social. Bassi e Camargo (2015) apontam que a existência formal dos conselhos costuma ser assegurada para o cumprimento de requisitos legais e administrativos, mas isso não elimina práticas que comprometam a autonomia, a representatividade e a independência do colegiado. A tensão entre legalidade formal e efetividade substantiva é um fenômeno amplamente identificado em pesquisas sobre conselhos de políticas públicas no Brasil, demonstrando que a “regularidade documental” não garante capacidade fiscalizatória, transparência ou independência decisória (Cotta; Paiva, 2010; Teixeira, 2018).

Adentrando à análise das respostas oriundas do questionário da pesquisa, ao serem perguntados sobre a forma de ingresso no conselho, por meio de uma questão objetiva, todos os participantes marcaram a eleição como forma de acesso ao mandato vigente. Essa informação se comunica com os documentos inseridos no sítio eletrônico da prefeitura de Zé Doca. Ao clicar na aba “transparência” é possível encontrar uma seção referente aos conselhos municipais, na qual o único documento existente refere-se ao CACS-Fundeb e compila em um mesmo arquivo as atas das assembleias realizadas para eleição dos representantes de todos os segmentos presentes no conselho (Anexo C).

Ao realizar a leitura dos documentos disponibilizados, observou-se um padrão na estrutura de escrita das atas, que iniciam pela descrição do local e data da assembleia, o anúncio do segmento reunido e do presidente da sessão, seguidos por uma fala acerca da importância do CACS-Fundeb e da necessidade da eleição de representantes do respectivo segmento para composição do conselho. Após o detalhamento textual das assembleias seguem as assinaturas dos participantes como indicativo de validação da escolha dos representantes.

Não é possível afirmar que a similaridade na estrutura das atas indique qualquer tipo de fraude ou manipulação do processo, contudo, esse ponto abre as reflexões em torno da dimensão representatividade. Apesar de eleitos por seus pares, por meio de um processo aparentemente democrático, ainda restam questões importantes a problematizar: a presença de representantes dos segmentos definidos legalmente é suficiente para legitimar o conselho como espaço representativo? a escolha dos representantes por meio de

assembleia garante um processo democrático e participativo? é possível afirmar que os representantes agem em benefício dos representados?

Sob uma perspectiva crítica, a participação democrática não se reduz à realização de eleições, reuniões ou consultas formais, mas pressupõe condições efetivas de incidência política, pluralidade de vozes e capacidade concreta de representação dos interesses coletivos (Patemam, 1992).

Ao abordar o conceito de representatividade sob a perspectiva política e legal, Conrado (2022, p. 8) reflete sobre um tipo de “representatividade delegada”:

Na “representação delegada” ninguém é representativo de um grupo, mas atua como representante. Esse processo parte, primeiramente, de uma vontade: um grupo deseja eleger o seu representante, o que pode acontecer por meio de votações, visibilidade social ou do poder de liderança que um indivíduo adquire. Desse modo, um indivíduo pode se tornar representante através de ações políticas propriamente ditas, como uma eleição, ou de modo orgânico, a partir de um arranjo social. Em um segundo momento, esse representante age, defendendo os desejos e necessidades desse grupo. Como esse poder de “porta voz” é apenas delegado ao representante, essa concessão, teoricamente, pode ser revogada caso ele pare de atuar em defesa de seus representados.

Convém destacar que, na realidade brasileira, é recente o interesse e a necessidade de análises mais refinadas acerca da representação presente em conselhos participativos. Com base nos estudos de Lüchmann (2007), a aproximação entre democracia participativa, sociedade civil e gestão pública no Brasil não ocorreu de forma espontânea, mas foi resultado de um processo histórico no qual organizações sociais desempenharam papel central, sendo fundamentais para pressionar o Estado a instituir arenas participativas que permitissem certa redistribuição de poder decisório e visibilidade às demandas de grupos tradicionalmente marginalizados.

No entanto, a representação em conselhos como o CACS-Fundeb opera de modo distinto da representação eleitoral tradicional: ela é exercida por entidades e coletivos, depende de engajamento voluntário e está sujeita a mecanismos variados de escolha, rotatividade e permanência. Essa heterogeneidade produz um modelo representativo muito mais fluido, com menor institucionalização e menor previsibilidade quanto aos vínculos entre representantes e representados, o que impacta diretamente a qualidade da atuação política nessas instâncias (Lüchmann, 2007).

No contexto do CACS-Fundeb, isso se evidencia quando representantes, embora legalmente nomeados, têm dificuldades para enfrentar práticas localizadas de clientelismo e dependência política, contribuindo para uma atuação que pode se tornar mais burocrática do que efetivamente defensora dos interesses coletivos.

Além disso, como argumenta Avritzer (2007), os conselhos não operam sob a lógica de um corpo eleitoral universal, nem possuem o monopólio territorial característico do sistema eleitoral. Isso significa que, diferentemente dos representantes eleitos, os conselheiros não respondem a um eleitorado amplo e definido, tornando o vínculo entre representantes e representados mais restrito e problemático, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais e assimetrias de poder entre organizações da sociedade civil.

Ao serem questionados sobre transparência nas informações relativas ao processo de composição do CACS-Fundeb junto à comunidade local, dois participantes da pesquisa apenas responderam “sim”, confirmando uma visão positiva quanto a existência de transparência no processo. Outros três participantes destacaram elementos relacionados ao caráter democrático e participativo, conforme as respostas abaixo:

“Acredito que foi transparente e democrático, uma vez que teve reunião pra escolher o representante” (Conselheiro C, 2025).

“Foi transparente sim, tudo foi explicado antes e teve participação da comunidade” (Conselheiro D, 2025).

“É possível afirmar que foi democrático e participativo por conta das assembleias realizadas para escolha dos representantes” (Conselheiro E, 2025).

O único conselheiro parcialmente divergente aponta que o processo poderia ser “melhor trabalhado”. Nas palavras do Conselheiro A (2025): *“poderia ser melhor, mais divulgado nas escolas e associações, mas a gente tem uma certa transparência, inclusive, tem pessoas da comunidade que faz parte do conselho, né?”*.

Embora as respostas apresentadas acima tenham associado o processo de composição a elementos como participação, democracia e transparência, quando tratadas em conjunto, a síntese analítica de todas as categorias elencadas nesta pesquisa, revelam uma compreensão predominantemente procedimental desses conceitos e descortinam incongruências que não são percebidas quando observado apenas o atendimento das normas de composição e escolha dos representantes.

Em relação a esse aspecto, a distinção entre forma e conteúdo, advinda dos pressupostos do Materialismo Histórico-Dialético, se mostra importante para compreensão da categoria em análise. A forma jurídica da representatividade, com eleição por pares, composição paritária, mandatos definidos, não assegura, por si só, o conteúdo político da representação. Marx aponta que as formas sociais podem adquirir autonomia aparente acerca das relações reais que as produzem, ocultando desigualdades estruturais sob a aparência de igualdade formal (Marx, 2011).

Em contextos sociopolíticos como o do município de Zé Doca-MA, onde as estruturas de poder local podem influenciar a seleção e a atuação dos conselheiros, a legitimidade das representações tende a ser fragilizada, já que o conselho pode funcionar sob forte pressão política ou com baixa autonomia frente ao Executivo.

A essa fragilidade somam-se os apontamentos de Lavallo, Houtzager e Castello (2006), que ressaltam como a maioria dos conselhos gestores operam sem garantias institucionais mínimas para assegurar responsividade, prestação de contas e sanções para condutas inadequadas. Para os autores, a fluidez dos vínculos representativos e a ausência de normas claras para monitorar a atuação dos conselheiros dificultam a consolidação de práticas democráticas robustas nesses espaços, uma vez que não há garantias de que os interesses do segmento representado sejam de fato defendidos.

Uma contribuição importante para as problematizações apresentadas, são os estudos de Young (2006). A autora parte da crítica à “falsa dicotomia” entre dois modelos clássicos: de um lado, a representação por delegação ou identidade, em que o representante expressa diretamente a posição do grupo que o elegeu; de outro, a representação por substituição ou independência, em que o representante atua com autonomia em relação às preferências de seus representados.

Em vez de conceber a representação como um simples ato de “colocar-se no lugar do outro” ou de “agir em nome do outro”, Young (2006) desloca o foco para o caráter relacional da representação, enfatizando que ela se constitui por meio de processos contínuos de comunicação, interação e responsividade entre representantes e representados. Assim, a legitimidade da representação não deriva apenas da eleição formal, como parece ter ocorrido no CACS-Fundeb do município de Zé Doca, mas sobretudo da qualidade da relação estabelecida, da abertura ao diálogo e da capacidade do representante de reconhecer e incorporar as experiências, perspectivas e demandas do grupo que representa.

Além disso, ao envolver a participação de grupos socialmente marginalizados, os conselhos de controle social necessitam de mecanismos específicos que favoreçam sua presença e influência em espaços decisórios, justamente porque sua exclusão não é apenas numérica, mas estrutural e histórica (Young, 2006). Na realidade do CACS-Fundeb, isso implica reconhecer que pais de alunos, estudantes e trabalhadores da educação muitas vezes enfrentam barreiras materiais e simbólicas para participar efetivamente dos processos de deliberação, limitando sua capacidade de exercer a representação como relação política substantiva e tornando-a apenas uma ocupação de assentos.

Uma alternativa possível seria entender a representação política como um processo de construção coletiva, em que representantes se tornam responsáveis não apenas por transmitir interesses, mas também por traduzir e articular demandas diversas dentro de arenas institucionais. Representar, nesse sentido, não é falar em nome de alguém, mas criar condições para que determinadas perspectivas, muitas vezes silenciadas, tenham voz pública e possam influenciar decisões políticas, o que requer uma abertura institucional, mecanismos de diálogo e práticas deliberativas que não foram percebidas ao adentrar na realidade sociopolítica do município de Zé Doca-MA.

Seguindo a análise qualitativa da pesquisa, por meio das conversas realizadas com os conselheiros participantes, antes do envio dos questionários, a fim de abrir espaços para compreender um pouco mais de suas realidades, constatou-se contradições relevantes entre a composição formal do colegiado e as determinações legais. Informações compartilhadas por alguns participantes indicaram que, ao menos três conselheiros, que não ocupam assentos destinados diretamente ao Poder Executivo ou à representação da rede municipal de ensino, exercem cargos públicos de livre nomeação e exoneração ou prestam serviço para o ente federado por meio de terceirização, ocupando espaços de representações nos quais essas condições são legalmente impeditivas à participação como membro do conselho.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:
I - titulares dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Ministro de Estado, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito e de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau;
II - Tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais;
III - estudantes que não sejam emancipados;
IV - pais de alunos ou representantes da sociedade civil que:
a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos. (Brasil, 2020, p. 18)

Observa-se que tais situações configuram impedimentos explícitos pela Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Novo Fundeb. Ao vedar a participação de ocupantes de cargos comissionados, bem como de pessoas que mantenham relação contratual com a administração pública, a legislação expressa uma intenção de reduzir os ataques à independência crítica do conselho e fortalecer sua autonomia institucional.

Embora o conselho cumpra a composição legal e seus representantes tenham sido escolhidos por seus pares, a pesquisa empírica mostrou que parte dos representantes do

CACS-Fundeb do município de Zé Doca-MA, mantém vínculos contratuais terceirizados com o Poder Executivo ou estão em cargos comissionados, circunstâncias que podem comprometer a autonomia e a independência necessárias ao exercício do controle social.

As dificuldades percebidas na adesão dos conselheiros ao exercício da pesquisa, vivenciadas ao longo do percurso e já relatadas, podem encontrar neste achado uma de suas explicações. Como destacam Bassi e Camargo (2015), a inserção de conselheiros que dependem laboralmente do Executivo pode gerar vínculos de subordinação, medo de retaliação ou autocensura, elementos que interferem diretamente na atuação fiscalizadora e dificultam o exercício pleno do controle social.

O cenário encontrado no município de Zé Doca explicita restrições estruturais e simbólicas que dificultam a interlocução autônoma entre grupos sociais e o Estado. Assim, ainda que o conselho exista formalmente, a sua capacidade real de atuação, sem ingerências políticas, pode ser comprometida por vínculos político-administrativos que favorecem a reprodução de formas de clientelismo, em que relações pessoais e dependências institucionais condicionam a atuação dos conselheiros (Avelino; Lotta, 2019).

Tais elementos podem ser compreendidos à luz das permanências históricas de práticas neopatrimonialistas presentes na administração pública brasileira. Conforme analisa Faoro (2001), o patrimonialismo caracteriza-se pela fragilidade das fronteiras entre o público e o privado, favorecendo relações de pessoalidade, dependência política e apropriação privada das estruturas estatais. No contexto contemporâneo, essas práticas assumem novas configurações, frequentemente associadas ao clientelismo político, à centralização do poder local e à subordinação institucional dos sujeitos às estruturas governamentais.

Nesse sentido, a inserção de sujeitos vinculados materialmente ao Executivo no interior de um conselho cuja função é fiscalizar a própria gestão estatal revela uma contradição estrutural importante. Na perspectiva gramsciana, isso expressa uma forma de funcionamento do Estado ampliado, no qual sociedade política e sociedade civil se articulam de modo a produzir consensos compatíveis com a hegemonia do grupo dominante, limitando a emergência de práticas contra-hegemônicas (Gramsci, 2001), situação que fragiliza a própria representatividade do CACS-Fundeb.

Ainda que os conselheiros tenham sido eleitos por seus pares, conforme demonstrado nas atas analisadas, a dependência material em relação ao Executivo compromete a capacidade dos sujeitos de representarem interesses coletivos de forma autônoma. A representação, nesse caso, torna-se formalmente válida, mas politicamente limitada, pois os

representantes não dispõem de condições reais para confrontar a gestão ou questionar irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb. Tal configuração revela como mecanismos formais de controle social podem ser, em certos casos, esvaziados, quando as condições materiais de autonomia dos sujeitos não são asseguradas, comprometendo a efetividade democrática da instância participativa.

Essas reflexões permitem inferir que a composição e representatividade no CACS-Fundeb não pode ser avaliada apenas em termos de conformidade legal, embora esta seja necessária. A legitimidade democrática exige observar se os representantes conseguem atuar com independência, se mantêm vínculos reais com os grupos que representam e se dispõem de condições políticas e estruturais para exercer a fiscalização crítica dos recursos do Fundeb.

Para além da realidade encontrada no município de Zé Doca, os desafios na atuação do CACS-Fundeb não decorrem apenas de falhas individuais, mas de limites estruturais do próprio modelo conselhistas no Brasil, atravessado historicamente por desigualdades políticas e práticas clientelistas alimentadas ao longo de séculos por grupos sociais hegemônicos.

4.3 Capacitação inicial e continuada dos conselheiros

Esta subseção dedica-se à análise da categoria capacitação dos conselheiros, compreendida como dimensão estruturante da atuação dos conselhos gestores e condição indispensável para a efetividade do controle social das políticas públicas. No caso dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do financiamento educacional, como o CACS-Fundeb, a capacitação assume relevância ainda maior, em razão da complexidade normativa, técnica e política que envolve o funcionamento do fundo, a gestão dos recursos e os processos de prestação de contas. Assim, a formação dos conselheiros não pode ser tratada como aspecto acessório ou meramente instrumental, mas como mediação histórica fundamental entre as condições materiais de funcionamento do conselho e a possibilidade de uma atuação política consciente.

A análise dos dados empíricos, articulada à literatura sobre participação social, conselhos gestores e controle social, permitiu identificar dois eixos analíticos fundamentais para compreender os limites e contradições da atuação do CACS-Fundeb no município de Zé Doca: a ausência de capacitação sistemática e a dependência informacional em relação ao Poder Executivo. Essas categorias emergem como expressões interligadas de

um mesmo processo, no qual a fragilidade formativa dos conselheiros condiciona suas possibilidades de atuação e reforça relações assimétricas no interior do conselho.

Desse modo, a análise da categoria capacitação dos conselheiros permite compreender como limites formativos e informacionais se articulam às condições estruturais e políticas já discutidas, conformando um quadro no qual a participação se realiza de forma institucionalizada, porém com alcance restrito em termos de controle social efetivo.

4.3.1 Ausência de capacitação sistemática

Para além dos aspectos objetivos acerca da realização, ou não, de momentos formativos, os questionamentos levantados no instrumento de pesquisa relativos ao eixo de capacitação, buscaram apreender a percepção dos conselheiros acerca das qualificações demandadas para o cumprimento das atribuições legais e sociais do CACS-Fundeb, traçando o devido paralelo com a realidade vivenciada por eles.

Ao serem perguntados se receberam alguma capacitação quando do ingresso no conselho, três dos conselheiros entrevistados responderam que sim. Entre os outros três participantes um disse ter buscado de maneira independente, enquanto dois disseram receber apenas orientações a respeito do trabalho, conforme as citações a seguir:

“Da SEMED não, mas eu fiz duas de forma independente pelo TCU” (Conselheiro D, 2025).

“Capacitação diretamente não, mas orientação, sim. Veio uma pessoa de fora, nos orientou, falou como é que funcionava, explicou tudo direitinho” (Conselheiro A, 2025);

“A gente recebeu orientação de como funcionaria as reuniões e sobre os documentos pra enviar, mas quando tem reunião também vem uma pessoa explicar as coisas” (Conselheiro F, 2025)

As diferenças percebidas nas respostas dos participantes, onde apenas metade dos conselheiros que integram a pesquisa informa ter recebido capacitação, apontam uma desatenção do Estado em torno dessa categoria, gerando um quadro de assimetria informacional que pode aprofundar as desigualdades já existentes no interior do conselho.

Gohn (2011) observa que a participação em conselhos gestores ocorre em um campo marcado por desigualdades estruturais, no qual membros com maior domínio técnico e informacional tendem a assumir posições de liderança, enquanto representantes com menor escolaridade ou menor familiaridade com a burocracia estatal costumam adotar uma postura passiva. Esse cenário é fortalecido quando nem todos os conselheiros recebem a capacitação necessária para participar ativamente das deliberações, permitindo

uma concentração de conhecimentos técnicos que vai de encontro aos princípios paritários almejados na formulação desse tipo de conselho.

Para além do momento de ingresso no conselho, na tentativa de perceber se há um ambiente de formação contínua e sistemática de formação para os conselheiros, o questionário quis saber se existe alguma regularidade ou uma agenda periódica de capacitações, obtendo uma resposta comum entre os participantes, que destacaram a ocorrência dos momentos formativos apenas quando há necessidade. A fala do Conselheiro B (2025) expressa o padrão encontrado: *“elas são oferecidas principalmente no início do mandato, depois esporadicamente, conforme surge necessidade ou atualizações”*.

Contudo, de forma contraditória, parte dos conselheiros respondentes afirmaram anteriormente não ter participado de nenhuma capacitação ao ingressar no conselho, cenário que se torna ainda mais crítico com a constatação da inexistência de uma agenda regular de momentos formativos durante o exercício do mandato.

Além disso, ao serem questionados se receberam alguma capacitação específica ou mesmo se realizaram estudos internos a respeito da Emenda Constitucional nº108/2020 e da Lei nº 14.113/2020, que trata do Novo Fundeb, apenas um dos seis conselheiros participantes respondeu que sim, uma informação preocupante e que contrasta com as respostas sobre a realização de capacitações quando há necessidade ou atualizações das normas.

Conforme um dos participantes da pesquisa:

“Dessa última mudança ainda não. A gente ainda não teve uma orientação diretamente da pessoa pra trazer pra gente a informação. A gente sabe através de direitos sociais, né? E a gente vai pegar uns pontos ali e vai se adequando. Mais uma pessoa pra vir diretamente e passar essa informação pra gente, até o momento ainda não (Conselheiro A, 2025)”.

A fala do conselheiro acima expõe uma fragilidade grave em torno de um dos pilares de funcionamento do CACS-Fundeb. Não é possível conceber qualquer atuação do conselho sem o conhecimento aprofundado das normas centrais que o constituem e orientam.

A complexidade das atribuições legais do CACS-Fundeb, da compreensão dos novos mecanismos de redistribuição dos recursos, dos indicadores educacionais e das prestações de contas torna impossível o exercício do trabalho sem processos estruturados de capacitação. Dessa forma, a capacitação ofertada, não apenas ao ingressar no conselho, mas sobretudo de maneira continuada, torna-se mais do que uma ferramenta de aprimoramento técnico, constitui-se um pilar para a execução do controle social.

Importa destacar que, para além das questões específicas do instrumento de pesquisa voltadas a essa categoria, falas em torno da necessidade de capacitação foram levantadas em vários momentos durante as conversas prévias com os conselheiros e citadas ao responderem questões não diretamente ligadas a categoria:

“É importante ter o conhecimento e sempre ter uma pessoa que tem um tempo a mais dentro do conselho, que seja fora da nossa área, que vem nos orientar, pra trazer um pouco mais de conhecimento pra gente” (Conselheiro A).

“Gostaríamos de mais informações de como acompanhar todas as ações relacionadas ao Fundeb” (Conselheiro B, 2025).

“Seria bom oferecer mais formações periódicas sobre legislação, análise financeira e gestão educacional, para que todos os conselheiros participem de maneira qualificada” (Conselheiro D, 2025).

“Acredito que com capacitação contínua, maior divulgação das informações e fortalecimento da autonomia do conselho, será possível tornar o CACS-Fundeb mais eficiente e mais influente na melhoria da educação pública do município” (Conselheiro E, 2025).

As falas acima expressam um reconhecimento dos próprios conselheiros quanto à importância de processos formativos intencionais e sistemáticos, atento às especificidades do CACS-Fundeb e capazes de fomentar práticas que reverberem concretamente na melhoria da educação do município.

Bassi e Camargo (2015) ressaltam que processos formativos eficazes não podem se limitar a momentos pontuais, devem constituir-se como formação continuada, articulando teoria e prática, promovendo o debate público, fortalecendo vínculos entre conselheiros e estimulando a reflexão crítica sobre a realidade concreta dos municípios. Ainda conforme os autores citados, conselheiros que recebem apoio sistemático ampliam significativamente sua participação, intervêm com maior segurança nas discussões, formulam questionamentos qualificados e diminuem as desigualdades estruturais ao se apropriarem das informações técnicas necessárias para a análise de prestações de contas e relatórios financeiros.

Contudo, Lima e D’Ascenzi (2013) refletem que para além da capacitação técnica, a formação dos conselheiros deve ser entendida como parte de um processo mais amplo de construção de capacidades democráticas. Conforme os autores, os conselhos só se tornam arenas efetivas de coprodução de políticas quando seus membros dispõem de instrumentos cognitivos e políticos para intervir criticamente, rompendo com a posição subordinada tradicionalmente ocupada pela sociedade civil.

Em ambientes políticos permeados por clientelismo, personalismo e práticas de cooptação, a capacitação se torna um instrumento de enfrentamento das assimetrias de

poder que historicamente limitam a atuação dos segmentos sociais menos escolarizados ou menos familiarizados com o aparato estatal. Nesse sentido, a formação cumpre papel político fundamental, pois permite que conselheiros disputem sentidos, compreendam conflitos e atuem no interior do que Avritzer (2007) denomina “ecologia de participação”, marcada por desigualdades persistentes.

Uma ressalva importante se faz necessária ao abordar as questões voltadas à necessidade de possuir determinados conhecimentos técnicos como elemento que configure competência aos sujeitos para atuar no conselho. A competência técnica para fazer o acompanhamento das informações contábeis, compreender a linguagem formal das legislações e emitir pareceres é fundamental dentro do CACS-Fundeb e deve ser elaborada por meio de capacitações destinada a todos os membros. Contudo, determinar graus de competência dos conselheiros com base nesse aspecto pode constituir-se numa manipulação ideológica das classes dominantes para silenciar os sujeitos que representam as classes populares (Silva, 2013).

Sob a perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético, a formação dos conselheiros deve constituir-se como mediação formativa da consciência e da práxis no controle social, atuando como um condutor entre as estruturas objetivas (Estado, orçamento, legislação) e a ação subjetiva dos conselheiros (Marx; Engels, 2007). A capacitação desenvolvida a partir dessa lógica possibilita que sujeitos inseridos em determinadas relações sociais e institucionais possam elevar sua compreensão da realidade concreta e intervir de modo crítico no controle social das políticas educacionais.

Destaca-se ainda que a fragilidade formativa percebida nos conselheiros do CACS-Fundeb de Zé Doca não pode ser atribuída a *déficits* individuais, mas deve ser compreendida como expressão das desigualdades estruturais que marcam o Estado local, da histórica exclusão educacional de amplos segmentos da sociedade civil e das assimetrias informacionais que caracterizam a gestão pública municipal, abarcando a totalidade das relações existentes. Conforme assinalam Marx e Engels (2007, p. 47), “não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência”, o que implica reconhecer que a formação dos sujeitos políticos está profundamente condicionada pelas circunstâncias materiais e pelas práticas sociais nas quais estão inseridos.

Lukács (2012) ressalta que a apreensão da realidade social requer a análise dos fenômenos em sua totalidade histórica, evitando interpretações fragmentadas que isolam os sujeitos de suas condições concretas de existência. Se não há iniciativa por parte dos

órgãos oficiais para capacitar os conselheiros de maneira contundente, fica clara a intenção do Estado de não contribuir com práticas de controle social eficazes.

Como alternativa, faz-se necessário um caminho coordenado, que defenda os interesses coletivos e que fomente a auto-organização das classes populares em torno das discussões acerca das políticas sociais e das obrigações do Estado. O que não implica em um surgimento espontâneo desse compromisso por parte dos conselheiros. Para que isso ocorra são necessárias condições histórico-sociais e de amadurecimento político-ideológico que, em grande medida, foram cerceadas à população brasileira por condução das elites que, em diferentes momentos históricos, não possibilitaram a participação das camadas populares na esfera política, de forma protagonista (Nogueira, 1996, p. 9).

Seguindo a trajetória de um Estado burguês e corporativista, marcado pelo clientelismo, a criação institucional de espaços participativos no Brasil explicita uma contradição estrutural que se traduz na incidência constante de mecanismos de cooptação desses espaços, um cenário que tensiona a própria ideia de gestão democrática, afirmada constitucionalmente no país (Borges; Tonella; Faria, 2017).

Porém, sob uma perspectiva gramsciana, o fortalecimento dos movimentos contra-hegemônicos requer dos sujeitos que se apropriem dos diferentes conhecimentos imposto pela sociedade. Gramsci (2001) observa que, sem processos educativos que promovam a elevação cultural e política, os sujeitos permanecem presos a concepções fragmentadas da realidade, o que dificulta a construção de uma consciência crítica.

A educação, a cultura, a ampla organização do saber e da experiência significam a independência das massas em face dos intelectuais. A fase mais inteligente da luta contra o despotismo dos intelectuais de profissão e contra as competências por direito divino está constituída precisamente pelo amplo empenho no sentimento de intensificar a cultura, de aprofundar a consciência. E esse empenho não pode ser adiado para amanhã, quando formos politicamente livres. Esse empenho é ele mesmo liberdade, estímulo para a ação e condição da ação (Gramsci, 2004, p. 212-213).

Assim, a dimensão relativa à capacitação deve considerar o aspecto técnico, fundamental às funções de conselheiro, mas a prioridade para uma atuação eficaz deve se concentrar no campo político. Gramsci (2001) aponta que todos os grupos sociais produzem seus próprios intelectuais, não necessariamente no sentido erudito, mas como sujeitos capazes de interpretar a realidade, organizar a ação política e disputar projetos societários no interior da sociedade civil.

Ao abordar o conceito de intelectual orgânico, Gramsci afirma que, “[...] cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, um ou mais estratos de

intelectuais” (Gramsci, 2001, p. 20). Nesse sentido, o intelectual orgânico representa a possibilidade de uma atuação política transformadora, uma vez que emerge das classes populares e vivencia suas contradições.

Novamente, o processo formativo de capacitação dos conselheiros pensado nesses moldes pode configurar-se como um movimento de fortalecimento das suas capacidades críticas e organizativas, permitindo-lhes disputar sentidos e atuar efetivamente na esfera pública, especialmente aqueles oriundos das classes populares (pais de alunos, estudantes, representantes comunitários, conselheiros tutelares). Ao garantir formação adequada aos conselheiros oriundos das camadas populares, cria-se a possibilidade de que esses sujeitos deixem de ocupar papéis meramente formais, passando a desempenhar funções de direção, interpretação e fiscalização no âmbito do controle social, contribuindo para a democratização das políticas educacionais.

Dessa forma, investir na capacitação não deve ser apenas qualificar os indivíduos para cumprir as atribuições normativas, mas fortalecer o próprio ideal de gestão democrática, de modo a permitir que a sociedade civil participe do Estado ampliado como sujeito político, e não como expectadora.

4.3.2 Dependência informacional do Poder Executivo

Ainda nas discussões em torno da capacitação dos conselheiros, foi questionado aos participantes se eles costumam analisar a documentação referente à aplicação dos recursos do Fundeb, como extratos bancários, registros contábeis e demonstrativos gerenciais, uma vez que essas atribuições requerem conhecimentos específicos e são primordiais às funções de fiscalização e acompanhamento. Caso o façam, a pesquisa quis saber quais as formas de acesso à essa documentação e como procediam no processo de analisá-las.

Como primeiro dado importante, tem-se que dois conselheiros responderam objetivamente que não, negando a realização desse tipo de procedimento. Entretanto, os participantes restantes disseram que esse tipo de análise é realizada regularmente pelo conselho, mas revelaram que o acesso aos documentos é fortemente condicionado por uma dependência informacional do Poder Executivo:

“Vem uma pessoa da gestão e traz os documentos pra gente. A gente analisa o que é apresentado pra gente nas reuniões” (Conselheiro A, 2025).

“O conselho analisa demonstrativos financeiros, prestações de contas e documentos enviados pela gestão” (Conselheiro D, 2025).

“[...] o conselho depende das informações e documentos fornecidos pela gestão para realizar seu trabalho” (Conselheiro E).

“Tem sempre uma pessoa de fora pra tá orientando em alguns assuntos, alguns aspectos mais técnicos, sabe? (Conselheiro F, 2025).

A fala dos participantes revela um fluxo informacional totalmente mediado e, possivelmente, controlado pela gestão municipal. Apesar da existência de canais formais e disponíveis abertamente aos conselhos, como o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Sistema de Gestão e Prestação de Contas (SIGPC), os dados e relatórios disponibilizados pelo FNDE e pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCEMA), além dos Portais da Transparência, nenhum acesso a essas plataformas foi citado pelos conselheiros, indicando a existência de um fluxo de informações orientado por uma única via, o Poder Executivo local.

Essa informação se relaciona à análise anterior quanto à ausência de capacitação dos conselheiros tanto para as demandas técnicas, quanto de mobilização política para as atribuições sociais que lhes competem. A falta de mecanismos institucionais para garantir o acesso independente à informação, aliada à ausência de capacitação sistemática dos conselheiros, compromete a autonomia do conselho, aprofunda desigualdades internas e mantém o colegiado em posição de subordinação.

Quando o poder público monopoliza o acesso ao conhecimento técnico e define unilateralmente os termos do debate, estabelece uma forma de direção intelectual e moral que limita a capacidade dos conselheiros de exercer papel contra-hegemônico. Assim, a dependência informacional não é apenas um obstáculo administrativo, mas um mecanismo de produção de consenso passivo (Gramsci, 2000).

Em suas reflexões acerca do consenso passivo, Gramsci aponta uma forma de consenso que se produz “sem que as grandes massas populares passem pela fase de participação ativa na elaboração da hegemonia” (Gramsci, 2000, v. 3, p. 47). Não se trata de coerção explícita, mas de uma forma sutil de hegemonia na qual o grupo dominante, nesse caso, o Poder Executivo, assegure que seus interesses e suas práticas administrativas sejam aceitas como naturais ou tecnicamente superiores, usando de mecanismos difusos de dependência e adesão não problematizada à ordem instituída.

No caso do CACS-Fundeb, a complexidade normativa, como regras de distribuição do Fundeb, cálculo do VAAT/VAAR, acompanhamento de indicadores educacionais e leitura técnica dos demonstrativos contábeis, torna a dependência informacional ainda mais crítica. Sem formação adequada e sem autonomia para acessar bases oficiais, os

conselheiros se veem obrigados a confiar exclusivamente na narrativa técnica apresentada pelos próprios gestores. Isso transforma o exercício do controle social em uma prática fragilizada, mais próxima de uma ratificação das ações governamentais do que de uma fiscalização efetiva.

O cenário encontrado no município de Zé Doca indica um acesso à informação controlado pelo próprio ente fiscalizado, favorecendo relações de tutela que reforçam estruturas de dominação política e administrativa e criam um ambiente institucional no qual a capacidade crítica dos conselheiros e o processo decisório são reduzidos à burocracia estatal.

Ao identificar que os conselheiros não recebem formação sistemática, não têm acesso a orientações técnicas suficientes e dependem quase exclusivamente da equipe da Secretaria Municipal de Educação para obter e interpretar documentos financeiros, a pesquisa revela que, embora o conselho exista legalmente, sua atuação substantiva é limitada pelos entraves informacionais, que condicionam o ritmo, a profundidade e o alcance das deliberações. Na prática, o Executivo determina o que será discutido, quando e como, reduzindo o espaço para o exercício crítico e fiscalizador.

Portanto, a dependência informacional não é apenas um obstáculo técnico, mas um fenômeno político e estrutural que compromete a efetividade do trabalho realizado pelo CACS-Fundeb. Superá-la requer processos contínuos que visem a construção de capacidades críticas, que estimulem o debate, o questionamento e permitam o acesso transparente a documentos junto das condições necessárias para analisá-los de maneira autônoma, condições indispensáveis para que o conselho desempenhe o papel que lhe cabe na arquitetura democrática do financiamento educacional.

4.4 Condições estruturais e organizacionais de funcionamento

Esta seção parte do pressuposto de que a eficácia das instâncias participativas não pode ser explicada apenas a partir das disposições normativas que as instituem, tampouco exclusivamente pela vontade ou engajamento individual de seus membros. Ao contrário, tais instâncias devem ser apreendidas em sua materialidade concreta, isto é, nas condições objetivas que conformam o cotidiano de seu funcionamento e moldam as práticas institucionais que nele se desenvolvem.

A análise inicial das condições estruturais e organizacionais de funcionamento do CACS-Fundeb do município de Zé Doca-MA evidencia que a infraestrutura material e a separação institucional são pré-condições para a autonomia do CACS-Fundeb. As inferências da pesquisa pertinentes a essa categoria conduziram a dois vetores emergentes: a ausência de infraestrutura física e material adequada para o funcionamento independente do colegiado e consequentemente, a fragilização da autonomia política e técnica.

As discussões que se seguem expressam que os problemas observados não são apenas de natureza estrutural ou procedimental, eles refletem *déficits* infraestruturais e arranjos institucionais que condicionam o papel do conselho e demarcam a existência de um espaço de controle tutelado e muitas vezes, coagido.

4.4.1 Precarização das condições materiais e fragilização da autonomia

Ao abordar as condições materiais e a infraestrutura necessária para o desempenho das tarefas cotidianas do CACS-Fundeb, a Lei nº 14.113/2020 determina que:

Art. 33 - § 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, p.15).

Observa-se que, contraditoriamente, a legislação não determina a obrigatoriedade de estrutura administrativa própria ao CACS-Fundeb, delegando aos entes federados o dever de garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das atividades atribuídas ao conselho.

A fim de compreender como esse processo se dá no município de Zé Doca, os conselheiros participantes da pesquisa foram questionados sobre o espaço físico em que se reúnem e os recursos materiais utilizados para a execução do trabalho. Em relação ao espaço disponibilizado para o funcionamento do conselho, todos os participantes da pesquisa responderam que as reuniões acontecem no prédio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) do município de Zé Doca, mas um deles apontou a não determinação de uma sala fixa, o local das reuniões varia conforme a disponibilidade do espaço.

Em relação aos materiais de ofício, quatro conselheiros disseram dispor de algum tipo de suporte básico, como a disponibilização de computadores e impressora, *internet*, mesa para reuniões e demais materiais de suporte para a execução das demandas.

“As reuniões acontecem no prédio da SEMED, mas não tem uma sala fixa, o secretário chega antes e vê o espaço que tem, aí nos avisa (Conselheiro A, 2025)”.

“Nós utilizamos uma sala na sede da secretaria de educação e utilizamos os materiais de lá (Conselheiro B, 2025)”.

“A SEMED cede o espaço e os materiais necessários, tem sempre um computador com internet disponível e impressora pra imprimir os documentos (Conselheiro D, 2025)”.

“Foi disponibilizado o local pra nos reunir, que fica na SEMED, mas outros materiais não tinha tanto, só mesa, cadeira, papel e um computador de lá (Conselheiro F, 2025)”.

Contudo, na questão relativa às possíveis dificuldades percebidas por eles para o desempenho da função, cinco dos seis participantes indicaram a ausência de espaço próprio, de equipamentos e materiais como um limitador ao desenvolvimento pleno das suas atribuições enquanto conselheiros.

Em diálogo com os participantes também foi possível perceber que os materiais cedidos não são de uso exclusivo do conselho. A SEMED disponibiliza os equipamentos quando necessário, mas eles permanecem abertos ao uso de pessoas que não pertencem ao conselho e o acesso por parte dos conselheiros fica condicionado às necessidades e demandas da Secretaria de Educação.

A precarização das condições de funcionamento implica em uma dimensão política importante no processo de cooptação dos conselhos participativos: instalar o conselho dentro da estrutura física e administrativa da própria SEMED, sem garantias de autonomia operacional, produz dependência organizacional e simbólica. Quando as reuniões acontecem em salas da Secretaria e a agenda temática é controlada pela equipe executiva, o espaço deliberativo deixa de ser um *lócus* de fiscalização autônoma e passa a ser, em larga medida, um braço consultivo da gestão.

As bases do MHD afirmam que as condições materiais de existência constituem o fundamento sobre o qual se edificam as formas políticas e institucionais (Marx; Engels, 2007). Essa formulação permite compreender que a precarização material da estrutura ofertada pelo Estado ao conselho atua como base estruturante da fragilização da autonomia política do colegiado, uma relação que pode ser compreendida como uma mediação estrutural entre base material e superestrutura política. A precarização das condições de funcionamento, portanto, não é neutra, mas cumpre papel ativo na reprodução das relações de poder no interior do Estado.

Davies (2012) argumenta que a ausência de infraestrutura mínima compromete diretamente a autonomia dos conselhos e reforça a cooptação dessas instâncias enquanto homologadoras das decisões do Executivo local. Ao refletir sobre a democratização da gestão pública, Paro (2016) enfatiza que esse processo não pode se realizar apenas por meio de normas participativas, mas requer condições objetivas que garantam a independência dos espaços colegiados.

Dessa forma, as condições percebidas em torno da estrutura material de funcionamento do CACS-Fundeb de Zé Doca evidenciam uma articulação objetiva entre ausência de infraestrutura adequada e fragilização da autonomia. Ambas as categorias não devem ser analisadas isoladamente, mas como dimensões interdependentes de um mesmo arranjo institucional, que esvazia a materialidade e o potencial democrático e emancipatório dessa instância.

4.5 Práticas de trabalho e contradições internas

A análise realizada em torno das práticas de trabalho do CACS-Fundeb parte de uma contradição basilar que constitui a própria categoria controle social, que comporta em sua estrutura, ao mesmo tempo, uma forma de controle tomada pelos detentores do poder hegemônico e um espaço de atuação da sociedade civil para defender os direitos populares.

As reflexões aqui levantadas concentram-se nas formas concretas de operação do conselho em seu cotidiano, isto é, as formas pelas quais suas atribuições são efetivamente exercidas, se são mediadas por rotinas institucionais e/ou por relações de poder condicionantes ou limitantes. Esta categoria permite apreender o conselho não apenas como instância formalmente instituída, mas como espaço social atravessado por tensões entre normas, práticas e finalidades políticas.

A partir da análise empírica, articulada à literatura sobre controle social, gestão pública e conselhos gestores, duas categorias emergiram, como partes de uma mesma engrenagem que se retroalimenta continuamente: formalismo burocrático e esvaziamento prático do controle social. Ambas expressam modos específicos pelos quais o trabalho do conselho tende a se realizar, evidenciando mediações fundamentais entre o desenho institucional do conselho e a prática cotidiana desenvolvida no interior do colegiado.

Ao examinar os caminhos pelos quais o formalismo burocrático conduz a mais uma forma de precarização das práticas de atuação do CACS-Fundeb, escancara-se as

contradições internas do funcionamento do conselho e revelam-se os limites do controle social no interior do Estado. Contudo, ao identificar os desafios, tais análises também carregam possíveis caminhos para a construção de práticas conselhistas efetivamente críticas, autônomas e comprometidas com a democratização da política educacional.

4.5.1 Formalismo burocrático e esvaziamento prático do controle social

Para abordar as práticas de trabalho dos conselhos de controle social do Fundeb, é necessário partir das finalidades atribuídas ao órgão, a fim de compreender como elas devem se converter em formas de atuação concretas.

Seguindo a norma estabelecida nacionalmente, a Lei Municipal nº 532/2021, que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Zé Doca- MA, estabelece que:

Art. 2º O CACS-Fundeb tem por finalidade proceder ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, com organização e ação independentes e em harmonia com os órgãos da Administração Pública Municipal, competindo-lhe:

I - elaborar parecer sobre as prestações de contas, conforme previsto no parágrafo único do art. 31 da Lei Federal nº 14.113, de 2020;

II- supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, objetivando concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundo;

III - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar- PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos-PEJA;

IV - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta dos programas nacionais do governo federal em andamento no Município;

V - receber e analisar as prestações de contas referentes aos programas referidos nos incisos III e IV do "caput" deste artigo, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE;

VI - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo;

VII - criar ou atualizar o regimento interno, observado o disposto nesta lei.

A descrição das finalidades contempla atividades técnicas de fiscalização, como análises de dados contábeis, elaboração de parecer sobre as prestações de contas e de proposta orçamentária anual que oriente e componha a operacionalização do Fundo no município. Além disso, o acompanhamento a ser realizado pelo conselho também deve

contar com uma presença regular nos espaços e processo aos quais se destinam os recursos do fundo, o que requer alguma proximidade com a gestão e a comunidade local.

Partindo dessa compreensão, a pesquisa buscou identificar a existência de uma rotina de funcionamento do conselho e em caso positivo, apreender as dinâmicas internas e as possíveis mediações existentes a partir de interesses discrepantes às funções do órgão e alheios às suas demandas sociais e políticas.

Quando perguntados sobre a organização de trabalho, todos os participantes responderam que o conselho se reúne mensalmente. Entre os três que desenvolveram um pouco mais a resposta, um dos conselheiros mencionou a existência de um calendário pré-definido e dois ressaltaram a possibilidade da ocorrência de reuniões conforme se apresentem necessidades.

“A gente se reúne todo mês e discute essa situação e a gente tem acesso a alguns documentos” (Conselheiro A, 2025).

“As reuniões são mensais, mas quando aparece alguma situação urgente, são convocadas reuniões em outras datas” (Conselheiro C, 2025)

“Existe um calendário pré-definido, com reuniões regulares e outras convocadas conforme a necessidade” (Conselheiro D, 2025).

Apesar das afirmações dos participantes da pesquisa, na busca relativa a arquivos públicos referente a calendários de reuniões ou outros registros institucionais dos encontros mencionados, não foram localizadas atas de reuniões, relatórios, pareceres ou quaisquer outras manifestações formais emitidas pelo CACS-Fundeb do município de Zé Doca- MA, mesmo decorrido mais de dois anos da posse dessa gestão do conselho.

No plano da transparência pública, a Lei nº 14.113/2020 interage com outros dispositivos legais e princípios constitucionais. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, impõe como princípio da administração pública a publicidade dos atos governamentais, de modo que a atuação dos órgãos colegiados instituídos por força de lei, como é o caso do CACS-Fundeb, deve ser amplamente divulgada, permitindo à sociedade acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A exigência de transparência e publicização dos atos do CACS-Fundeb se materializa por meio de procedimentos administrativos e do uso de portais oficiais de informação pública.

Além dos portais de transparência, é recomendável que os documentos do CACS-Fundeb sejam publicados também no site institucional da Secretaria Municipal de Educação, em seção própria de controle social, e integrados ao sistema eletrônico de informações ao cidadão (e-SIC), garantindo acesso mediante solicitação formal quando os documentos não estiverem disponíveis de forma espontânea.

Segundo a própria Lei Municipal que orienta a reestruturação e funcionamento do CACS-Fundeb de Zé Doca, as atas de reuniões, relatórios pareceres e outros documentos produzidos pelo Conselho, deverão ser incluídos em sítio na *internet* contendo informações atualizadas (Lei nº 532/2021, art. 15º). Contudo, conforme já citado anteriormente, embora na página oficial da prefeitura de Zé Doca exista uma aba relativa ao portal da transparência, com espaço destinado aos conselhos municipais, o único documento presente nesta seção é um arquivo que compila as atas de escolha dos representantes dos segmentos que irão compor o CACS-Fundeb e a ata de eleição do presidente do conselho.

O Sistema CACS-Fundeb, destinado ao cadastro e acompanhamento dos conselhos em todas as esferas federativas exige o registro dos atos de criação do conselho, sua composição atualizada e os dados dos conselheiros, para a verificação pública da regularidade institucional do CACS, mas também reserva um espaço para a inclusão dos atos vigentes e não vigentes dos conselhos. No caso do CACS-Fundeb de Zé Doca, o conselho encontra-se regular no sistema, contendo os documentos pertinentes à criação e composição atualizada, mas não constam registros de atos do conselho. Embora o sistema não substitua os portais locais de transparência, ele funciona como base nacional de controle e monitoramento, devendo ser permanentemente atualizado pelo ente federado.

A situação observada no CACS-Fundeb de Zé Doca evidencia a incidência do formalismo burocrático como lógica predominante no funcionamento do controle social. Ao constatar-se a inexistência de registros das reuniões ordinárias, relatórios de acompanhamento ou pareceres conclusivos sobre a aplicação dos recursos do Fundeb no portal oficial da Prefeitura de Zé Doca, revela-se que a publicização dos atos do conselho se restringe aos momentos iniciais de sua constituição formal, sem avançar para a divulgação de sua atuação substantiva, o que caracteriza uma participação de natureza eminentemente formal.

A mesma lógica se reproduz no Sistema CACS-Fundeb, mantido pelo FNDE. Embora o sistema exija o registro dos atos de criação, da composição atualizada e dos dados dos conselheiros, elementos que se encontram regulares no caso de Zé Doca, o campo específico para a inclusão dos atos vigentes e não vigentes, como atas, resoluções e pareceres não opera como inclusão obrigatória, revelando que a regularidade institucional do conselho se limita ao cumprimento dos requisitos cadastrais mínimos, sem a correspondente materialização de sua prática deliberativa e fiscalizatória.

À luz do Materialismo Histórico-Dialético, observa-se a contradição entre a formalidade institucional e a materialidade das práticas sociais, concretizada por meio de

formas jurídicas e administrativas que nem sempre correspondem às condições concretas das relações sociais (Marx, 2013). No caso analisado, a existência formal do conselho, comprovada por atos de criação, composição regular e cadastro em sistemas oficiais, não se converte em efetividade deliberativa e produção de materiais que expressem o exercício do trabalho.

O formalismo burocrático percebido manifesta-se, portanto, quando o foco da atuação institucional se reduz ao cumprimento procedimental das exigências legais de manutenção da regularidade cadastral, em detrimento da realização concreta das funções políticas e sociais atribuídas ao conselho.

Utilizando o cruzamento documental do *corpus* da pesquisa, outra informação que contrasta com as respostas dos conselheiros é o fato do município de Zé Doca apresentar situação de adimplência junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e a outros órgãos de controle e prestação de contas, condição que, nos termos da legislação do Fundeb, requer a manifestação formal do conselho por meio de pareceres conclusivos. Contudo, conforme citado anteriormente, não foram encontrados registros públicos de pareceres ou relatórios emitidos pelo CACS-Fundeb de Zé Doca-MA, tampouco de momentos analíticos e deliberativos que subsidiem a elaboração desses pareceres, sugerindo que a aprovação das contas ocorra sem o acompanhamento e controle requeridos e reforçando a hipótese de que o conselho atue de forma periférica e meramente legitimadora.

Davies (2019) argumenta que, em muitos contextos, os conselhos do Fundeb operam sob uma lógica de homologação posterior, na qual a regularidade técnico-contábil assume centralidade, enquanto o controle social se limita à validação formal de processos já concluídos. Para o autor, esse padrão contribui para o esvaziamento da função fiscalizatória dos conselhos, reduzindo-os a engrenagens auxiliares da burocracia estatal.

A lei municipal estabelece ainda que “o regimento interno do CACS-Fundeb deverá ser criado ou atualizado e aprovado no prazo máximo de até 30 (trinta) dias após a posse dos Conselheiros” (Lei nº 532/2021, art. 17º, p. 7). No entanto, também não foram localizados registros desse documento e tampouco os conselheiros participantes da pesquisa manifestaram algum conhecimento em torno desse material.

Sob a perspectiva dialética, o formalismo burocrático não deve ser interpretado como simples negligência administrativa, mas como prática social historicamente produzida no interior do Estado, escancarando as contradições intrínsecas aos conselhos parti-

cipativos. Além disso, a restrição ao acesso aos relatórios e pareceres produzidos, ou supostamente produzidos, pelo conselho compromete os princípios da transparência e da publicidade, fundamentais ao controle social. Gohn (2011) destaca que a efetividade dos conselhos gestores depende da visibilidade de suas ações e da circulação pública das informações, pois é por meio desses registros que se constrói a legitimidade política e social da participação. A inexistência ou indisponibilidade desses documentos enfraquece a capacidade do conselho de se afirmar como sujeito coletivo de fiscalização.

Seguindo as finalidades legais estabelecidas para o CACS-Fundeb, foi questionado aos participantes da pesquisa sobre o acompanhamento do Censo Escolar anual e sobre a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA). Cinco dos conselheiros responderam apenas que é feito, sem detalhar como essas ações são realizadas, ainda que a questão deixasse aberta a possibilidade de descrever como isso acontece efetivamente no cotidiano de trabalho. Um único conselheiro quis desenvolver a resposta:

“Essas atividades são feitas junto com a demais ações. Em algumas reuniões, dependendo do período do ano, o foco fica para o Censo, que tem prazos pra inserir no sistema, ou pra saber da situação do transporte escolar” (Conselheiro C, 2025).

A ausência de detalhamento das práticas vivenciadas na rotina do conselho indica que a atuação dos conselheiros tende a ocorrer de forma episódica, fragmentada e pouco reflexiva, limitando-se a momentos pontuais do ciclo de prestação de contas. As dificuldades dos conselheiros em explicitar suas rotinas somadas a ausência de registros sistemáticos dela demonstra que não há clareza consolidada acerca da periodicidade das reuniões, dos procedimentos internos de análise das contas, das formas de deliberação coletiva ou dos fluxos institucionais que orientam a atuação cotidiana do colegiado.

Essa lacuna informacional revela um conselho cuja prática se apresenta pouco institucionalizada no plano material, não apenas dificultando a apreensão de sua dinâmica real de funcionamento, mas indicando um esvaziamento prático do controle social.

Quando a rotina do conselho não é explicitada nem formalizada, a participação se torna difusa e vulnerável a descontinuidades, sobretudo em contextos de mudança de gestão ou de composição do colegiado (Dourado, 2010). Dessa forma o CACS-Fundeb perde sua capacidade de acumular experiências, aprender com sua própria trajetória e aprimorar sua atuação ao longo do tempo.

Ainda em conformidade com a Lei Municipal nº 532/2021, que dispõe sobre o CACS-Fundeb de Zé Doca- MA , remetendo-se à possibilidade de visitas para verificar, *in loco*, questões pertinentes ao desenvolvimento regular de obras e serviços realizados com recursos do Fundo, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização, em benefício do sistema de ensino, de bens adquiridos (art. 3º), foi questionado aos conselheiros se tais atividades fazem parte da prática de trabalho do conselho e em caso positivo, a frequência com que acontecem.

Quatro entre os seis participantes responderam que as visitas e observações *in loco* ocorrem esporadicamente, novamente sem detalhar como elas são organizadas e/ou realizadas, um conselheiro respondeu que elas acontecem regularmente e um destacou o uso das redes sociais como forma de acompanhamento:

“A gente consegue acompanhar, a coisa é bem transparente do nosso município e a gente tem acesso visualizando através de redes sociais e tudo isso a gente consegue acompanhar. A gente vê as obras em andamento, vai nas inaugurações, inclusive agora já vai ter uma escola na zona rural que vai ser entregue, entendeu? Então a gente consegue estar observando também além de estar acompanhando de forma indireta nas redes sociais” (Conselheiro A, 2025).

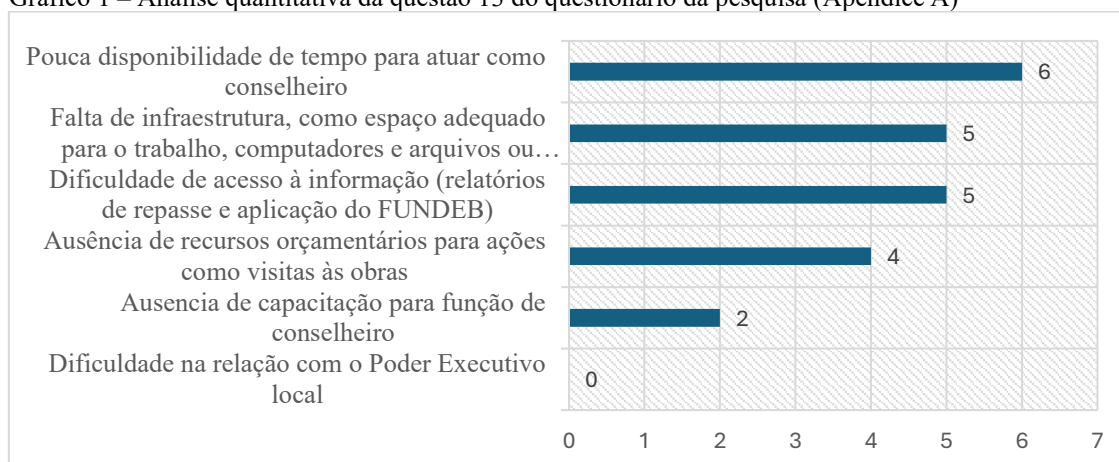
A resposta do conselheiro explicita uma ação preocupante de substituição das práticas materiais de fiscalização por formas indiretas e superficiais de acompanhamento, como o uso das redes sociais do município enquanto fonte de informação. Esse movimento expressa um deslocamento da fiscalização concreta, fundada na materialidade da política pública, para um plano mediado a partir de narrativas produzidas pelo próprio Executivo e transforma o conselho em um receptor passivo de informações selecionadas.

A situação apontada pelo conselheiro revela mais um indicativo do esvaziamento prático do controle social. Sem atas sistematizadas, relatórios e pareceres acessíveis e com ações limitadas para confrontar dados e verificar a execução real das políticas, o trabalho do colegiado perde continuidade, memória institucional e desloca o controle social de um campo de intervenção material para um campo de existência simbólica.

Ainda na esfera da atuação cotidiana, no que se refere às dificuldades percebidas pelos conselheiros para desempenhar as funções a eles atribuídas, tomando como base a literatura acadêmica utilizada na pesquisa, o questionário elencou algumas situações e pediu que os participantes selecionassem aquelas que mais conversassem com a realidade vivenciada por eles. Entre as opções presentes constava: a ausência de capacitação adequada, dificuldade de acesso às informações e documentos, limitações de estrutura física e material, falta de tempo dos conselheiros, tensões na relação com o poder Executivo

local ou problemas quanto a autonomia do conselho e ausência de recursos orçamentários. Os participantes poderiam ainda acrescentar dificuldades não elencadas na questão.

Gráfico 1 – Análise quantitativa da questão 13 do questionário da pesquisa (Apêndice A)



Fonte: Dados da pesquisa (2026).

Observa-se que três situações se destacam na percepção dos conselheiros: a dificuldade de acesso às informações e documentos; a ausência de infraestrutura adequada; e, a pouca disponibilidade de tempo para atuar no conselho. Em outros momentos, a dificuldade para reunir os conselheiros também foi citada:

“O que poderia melhorar acredito que é ser mais frequente as reuniões, né? A gente percebe que as vezes tem meses que não dá certo, é difícil conciliar as agendas, aí a gente percebe que se a gente conseguir se reunir mais, seria mais interessante” (Conselheiro A, 2025).

“Gostaria de acrescentar que o CACS-Fundeb desempenha um papel essencial na transparência e no controle social dos recursos da educação, mas é preciso que a participação efetiva dos conselheiros seja mais constante, isso é fundamental para garantir que esses recursos sejam aplicados de forma adequada e em benefício de todos os estudantes” (Conselheiro D, 2025).

Importa ressaltar mais uma vez que as limitações em torno das dificuldades para participar das reuniões ou de outras atividades do conselho, especialmente quando ocorrem por parte de representantes da sociedade civil, não podem ser compreendidas como resultado de desinteresse individual, mas expressam as condições materiais e sociais que atravessam o controle social. Davies (2019) destaca que a atuação dos conselheiros do Fundeb exige uma disponibilidade temporal que frequentemente não é compatível com a realidade dos conselheiros da sociedade civil, que acumulam múltiplas obrigações profissionais, não possuem garantia de abono de faltas em seus locais de trabalho e exercem suas funções de forma voluntária.

A Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Novo Fundeb, não colabora para a participação da sociedade civil quando não assegura condições objetivas mínimas para que

os conselheiros possam exercer plenamente suas atribuições, caso não possuam vínculo funcional com o poder público. Do ponto de vista jurídico-institucional, essa lacuna normativa produz uma assimetria significativa entre os conselheiros vinculados ao Estado que, em geral, dispõem de maior flexibilidade institucional para participar das atividades do conselho, e os representantes da sociedade civil, que dependem de autorização informal de empregadores ou assumem o ônus pessoal da ausência em suas atividades laborais.

O cenário percebido expõe mais uma contradição que fragiliza a efetividade do controle social. As dificuldades para identificar práticas concretas do CACS-Fundeb de Zé Doca reforçam a hipótese de que o conselho opera de forma desmaterializada, sob uma lógica predominantemente burocrática e reativa, acionada sobretudo para atender exigências formais do sistema de controle externo. Essa dinâmica concorre diretamente para o esvaziamento prático do controle social, pois impede que a atuação do conselho se desenvolva enquanto práxis consciente e transformadora, limitando o potencial emancipatório da participação social na política educacional.

4.6 Dinâmicas de poder e efetividade do controle social

A trajetória da pesquisa demonstrou que para investigar a efetividade do controle social, a partir da atuação do CACS-Fundeb, faz-se necessário incorporar as mediações políticas e simbólicas que condicionam a ação dos seus membros no cotidiano institucional, articulando os relatos dos conselheiros aos elementos estruturais que moldam o controle social no âmbito municipal.

Essa categoria examina, portanto, como as relações de poder influenciam tanto as narrativas produzidas pelos conselheiros quanto as práticas efetivamente realizadas pelo conselho.

A partir da análise dos dados, emergiram duas categorias que orientam a discussão: ambiguidade narrativa e clientelismo, que expressa a dissonância entre as falas declaradas pelos conselheiros e os demais achados empíricos, mediada por relações políticas locais e por estratégias de autocontenção discursiva; e, efetividade limitada do controle social, que sintetiza a percepção dos próprios conselheiros acerca dos limites de sua atuação diante das condições estruturais, organizacionais e políticas em que o CACS-Fundeb está inserido.

4.6.1 Ambiguidade narrativa e clientelismo

Para tratar da dimensão relativa à esta subseção, o instrumento de pesquisa iniciou os questionamentos abordando como as decisões são tomadas no dia a dia do conselho, com ênfase para a percepção dos conselheiros acerca da existência de algum membro ou segmento representado que interfira mais do que os outros na tomada de decisões ou exerça maior influência nas deliberações. Conforme os participantes:

“A gente tem vários conselheiros que fazem parte da comunidade, né? E eles dão um ponto de vista deles, a gente absorve e depois passa o restante do conhecimento que a gente tem pros demais” (Conselheiro A, 2025).

“As decisões são tomadas de forma colegiada, durante as reuniões, com discussão entre os membros e deliberação por consenso ou votação, quando necessário” (Conselheiro E, 2025).

“Não. as decisões são tomadas em conjunto” (Conselheiro D, 2025).

“Decidimos tudo em conjunto” (Conselheiro E, 2025).

As respostas acima expressam a existência de um ambiente equilibrado para a participação e manifestação dos conselheiros, indicando ausência de interferências diretas de indivíduos ou grupos específicos no decurso das deliberações.

Ainda em torno da mesma temática, perguntou-se aos participantes a respeito de possíveis interferências oriundas diretamente do Poder Executivo local e, novamente, a maioria das respostas corroboraram com a existência de um ambiente autônomo de atuação:

“Pra falar a verdade não, a gente não sente interferência. Até porque quando a gente se reúne pra decidir algo, a gente já tá reiterado do que é pra ser feito e a gente resolve” (Conselheiro A, 2025).

“Não há interferência” (Conselheiro C, 2025).

“A relação com o Poder Executivo é, em geral, colaborativa, já que o conselho depende das informações e documentos fornecidos pela gestão para realizar seu trabalho. No entanto, busco manter uma postura de autonomia e independência, garantindo que as análises e decisões sejam feitas com base na legislação e no interesse público. Quanto à interferência, não costumo identificar imposições diretas. Mesmo assim, o conselho preserva sua função fiscalizadora e mantém a liberdade para solicitar esclarecimentos, apontar inconsistências e emitir recomendações sempre que necessário” (Conselheiro D, 2025).

“O conselho tem autonomia” (Conselheiro E, 2025).

No entanto, quando essas respostas são confrontadas com outros dados empíricos emergem contradições que relativizam a análise inicial. Ao serem questionados sobre o

que poderia ser feito para fortalecer a atuação do CACS-Fundeb no município, as respostas passam a indicar ambivalências discursivas e tensões latentes entre a autonomia formal do conselho e as relações concretas estabelecidas com o Poder Executivo local:

*“Esse órgão **poderia ser totalmente independente**” (Conselheiro B, 2025).*

*“Poderia ser igual ao Conselho Tutelar, **mais independente**” (Conselheiro C, 2025).*

*“Acredito que, com capacitação contínua, maior divulgação das informações e **fortalecimento da autonomia do conselho**, será possível tornar o CACS-Fundeb cada vez mais eficiente e influente na melhoria da educação pública do município” (Conselheiro D, 2025, grifo nosso).*

*“Ter uma sede própria **pra funcionar de maneira independente**” (Conselheiro E).*

Quando não questionados diretamente sobre algum tipo de interferência nas ações do conselho, a problemática em torno da autonomia se apresentou espontaneamente nas falas dos conselheiros. Essa contradição entre o discurso explícito e as manifestações indiretas dos sujeitos da pesquisa constitui um dado analiticamente relevante para a compreensão das dinâmicas de poder que atravessam o controle social.

A negação aparente da interferência do Executivo não pode ser interpretada de forma literal ou isolada, uma vez que os mesmos sujeitos revelam em outro momento o desejo de que o CACS-Fundeb tenha maior autonomia, destacando ainda a importância desse aspecto para tornar o conselho mais eficiente e influente na melhoria da educação pública. Essa demanda, embora formulada de maneira genérica, constitui um indicativo relevante de que os sujeitos percebem limites à atuação do conselho no arranjo institucional vigente.

A reivindicação por maior autonomia sugere, de forma implícita, o reconhecimento de que o conselho opera sob condicionamentos externos, ainda que tais condicionamentos não sejam nomeados diretamente como interferência ou controle do Executivo. A dificuldade dos conselheiros em abordar criticamente a atuação do Executivo indica a presença de condicionantes estruturais que moldam a percepção e a ação dos sujeitos no interior do conselho. Nesse sentido, a ausência de críticas explícitas nas respostas iniciais pode ser compreendida como resultado de uma participação regulada, na qual os limites da atuação são naturalizados e raramente problematizados de forma direta.

Leal (2012), ao analisar as estruturas tradicionais de mando no Brasil, demonstra como relações clientelistas historicamente contribuíram para a manutenção de formas

verticalizadas de participação política, nas quais o acesso a direitos e espaços institucionais frequentemente se articula à lógica da dependência política.

Esse cenário ajuda a compreender a baixa adesão à pesquisa e a dificuldade de acesso aos conselheiros, uma vez que estes podem temer que suas falas sejam interpretadas como críticas à gestão municipal ou que resultem em tensões políticas no âmbito institucional. Como aponta Avelino e Lotta (2019), a atuação dos conselhos ocorre dentro de uma “teia de relações de dependência” que condiciona comportamentos e limita a autonomia efetiva dos representantes da sociedade civil, quadro que se articula diretamente à presença de dinâmicas clientelistas no plano local.

Ainda segundo as autoras supracitadas, o clientelismo contemporâneo não se limita à troca explícita de favores, mas se estrutura por meio de redes difusas de dependência, lealdade, expectativa de reciprocidade e personalização das relações políticas. Em contextos municipais, essas dinâmicas tendem a produzir ambientes institucionais nos quais a crítica, o confronto e a fiscalização direta são socialmente desestimulados, favorecendo práticas de acomodação e cautela política.

Ao articular as demais categorias exploradas, a análise em torno da presença no CACS-Fundeb de Zé Doca de conselheiros que ocupam cargos comissionados ou prestam serviços terceirizados ao Executivo municipal, indica que a ambiguidade narrativa observada nas falas dos conselheiros pode ser compreendida como estratégia de autopreservação em um campo político local marcado pela personalização do poder. Esses vínculos produzem uma condição objetiva de dependência institucional, pois a manutenção do emprego, da função ou do contrato está diretamente associada à vontade política do gestor. Nesse cenário, a possibilidade de exercer fiscalização incisiva, sobretudo quando envolve questionar decisões, solicitar documentos sensíveis ou produzir pareceres críticos, é atravessada por riscos concretos.

Tornou-se claro no decurso da pesquisa como determinados conselheiros escolhiam as palavras ou evitavam se aprofundar em questões que pudessem levantar qualquer tipo de crítica ou responsabilidade ao Executivo local. Não se trata de imputar intencionalidade individual aos conselheiros vinculados ao Executivo, mas de reconhecer que as posições sociais ocupadas influenciam a produção das narrativas. A presença de vínculos comissionados ou terceirizados cria um ambiente no qual determinadas críticas se tornam impronunciáveis ou são deslocadas para formas genéricas e despersonalizadas, preservando a aparência de normalidade institucional.

Tatagiba (2005) argumenta que conselhos gestores frequentemente operam em arenas nas quais o dissenso é tolerado apenas dentro de limites tácitos e a crítica frontal ao Executivo é socialmente desencorajada. Nessas condições, as falas dos conselheiros tendem a se alinhar a um discurso de harmonia institucional, mesmo quando a prática cotidiana revela obstáculos significativos à atuação do colegiado. A ambiguidade, portanto, não é falha comunicativa, mas produto de um campo relacional que induz à conformidade e ao consenso.

Dessa forma, esta categoria emergente revela que os limites do controle social no CACS-Fundeb de Zé Doca não se manifestam apenas na esfera organizacional ou técnica, mas atravessam o plano simbólico da fala e da expressão política ao produzir um ambiente de autocontenção discursiva que preserva a forma institucional do conselho, mas restringe sua capacidade de atuar como instância autônoma de fiscalização. Trata-se, portanto, de uma dimensão central para compreender por que a participação institucionalizada pode coexistir com práticas de controle social de baixa efetividade, situação que se articule e encaminha as discussões da categoria emergente a seguir.

4.6.2 Efetividade limitada do controle social

Ao iniciar as reflexões desta subseção cabe pontuar que, para a pesquisa aqui apresentada, o termo efetividade, aplicado à atuação do CACS-Fundeb, compreende o exercício legal de proposição, acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos, por meio de práticas que correspondam aos princípios da gestão democrática do ensino público, executado em espaços de participação real da sociedade civil, de modo a encaminhar melhorias das condições materiais e objetivas da educação municipal.

Os dados socioeducacionais do município de Zé Doca apresentados logo no início desta seção, somados às informações acerca de investigações federais e bloqueios judiciais de valores do Fundeb que deveriam ser investidos na educação pública municipal, são elementos que não apenas estão no cerne da necessidade de análises críticas em torno da efetividade do trabalho realizado pelo CACS-Fundeb, mas, sobretudo, devem ser catalizadores de problematizações e debates por parte de toda a comunidade.

Para abordar essas questões com os participantes da pesquisa, perguntou-se como eles entendem o papel social do conselho que compõem e quais contribuições desse órgão eles destacam para a melhoria da educação pública do município:

“A importância é muito grande porque ali onde é discutido os recursos que vem pro município e é discutido também de que forma será utilizado e a gente consegue acompanhar se tá sendo utilizado ou não, entendeu? E a gente consegue passar pra comunidade tudo aquilo que a gente tá fazendo e em prol deles mesmo, né?” (Conselheiro A, 2025).

“Órgão de suma importância de fiscalização” (Conselheiro B, 2025).

“Na minha opinião esse conselho é umas das molas da educação do município” (Conselheiro C, 2025).

“O CACS-Fundeb atua como um instrumento de controle social, garantindo que a aplicação dos recursos do Fundeb seja transparente, responsável e voltada para a melhoria da qualidade da educação pública. Ele representa a voz da comunidade escolar e da sociedade civil na fiscalização e na tomada de decisões sobre recursos essenciais para escolas, professores e estudantes. Promove a correta destinação e uso dos recursos do Fundeb, assegurando que sejam aplicados de acordo com a lei e atendendo às necessidades reais das escolas. Isso fortalece a educação pública local, aumenta a transparência, incentiva a participação da comunidade e ajuda a melhorar os resultados educacionais do município” (Conselheiro D, 2025).

“O Conselho faz o controle social para viabilizar melhor os gastos públicos” (Conselheiro F, 2025).

De modo geral, os conselheiros demonstram compreender que o CACS-Fundeb constitui um mecanismo de controle social voltado à defesa do interesse público e à promoção da transparência na aplicação dos recursos educacionais. Esse reconhecimento se expressa nas falas que associam o conselho à ideia de fiscalização, aplicação dos recursos conforme a legislação e instrumento de melhoria da qualidade da educação, indicando uma percepção de sua função técnica e normativa, vinculada ao cumprimento das atribuições legais.

Contudo, as falas também revelam uma dificuldade dos conselheiros em se perceberem enquanto sujeitos que compõem um espaço público de função político-social, uma vez que apenas um conselheiro citou os interesses da sociedade e as demandas reais da escola como pilares da atuação do conselho. Ao não se reconhecerem como atores políticos, com legitimidade para apresentar demandas, disputar espaços, tensionar decisões e produzir encaminhamentos mais incisivos, esvazia-se a própria capacidade institucional do conselho, resultando na ausência de iniciativas mais autônomas, na cautela discursiva diante de temas sensíveis e na predominância de práticas de baixa confrontação.

Em relação à percepção da efetividade do trabalho realizado pelo CACS-Fundeb, questionou-se aos participantes se o conselho tem conseguido influenciar de maneira real na gestão dos recursos do Fundeb e se percebem melhora da educação do município em razão disso. Dois conselheiros apenas responderam que sim e os demais disseram perceber uma efetivamente parcial da atuação do conselho:

“Exerce influência parcialmente” (Conselheiro C, 2025).

“Mais ou menos” (Conselheiro B, 2025)

“Na minha percepção, o conselho consegue exercer influência de forma parcial. Ele contribui para aumentar a transparência, fiscalizar a aplicação dos recursos e orientar decisões da gestão. [...] Em alguns casos, o conselho é consultivo e suas sugestões nem sempre são totalmente incorporadas, mas sua presença garante maior controle social e participação da comunidade” (Conselheiro D).

“Poderia ser melhor” (Conselheiro E, 2025).

Novamente, observa-se que apenas um participante quis aprofundar a resposta, explicitando os limites do trabalho realizado pelo conselho e indicando algumas razões possíveis pelas quais os outros participantes também disseram enxergar uma influência parcial na gestão dos recursos do Fundeb e na melhoria da educação do município.

A análise conjunta dos questionamentos demonstra que, apesar do reconhecimento por parte dos conselheiros da importância do CACS-Fundeb enquanto instância formal de acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos, esse entendimento não se traduz, necessariamente, na percepção de uma atuação plenamente efetiva. Ao contrário, as respostas indicam que os conselheiros avaliam o controle social exercido como parcial e condicionado.

Como análise possível a esse cenário observa-se que a avaliação dos conselheiros de que o CACS-Fundeb é importante, mas pouco efetivo, manifesta uma compreensão crítica do próprio funcionamento institucional, ainda que essa crítica apareça de forma moderada e, por vezes, implícita, trazendo à tona indícios de alguma consciência dos seus limites práticos. Essa ambivalência revela que os conselheiros reconhecem o potencial do CACS-Fundeb como instrumento de controle social, mas experienciam, na prática, os limites impostos pelo contexto institucional e político local.

Os conselheiros identificam dificuldades relacionadas à regularidade das reuniões, ao acesso tempestivo a documentos, a ausência de estrutura própria e a autonomia para realizar de forma sistemática as atribuições previstas. Tais elementos configuram um cenário no qual o controle social ocorre de maneira pontual e fragmentada, reforçando a percepção de efetividade parcial.

Além disso, a capacidade limitada do CACS-Fundeb de interferir previamente na aplicação dos recursos do Fundo ou de acionar sanções quando identifica irregularidades constitui um limite estrutural significativo para a efetividade do controle social no âmbito do financiamento da educação.

Conforme destaca Davies (2019), o CACS-Fundeb não possui natureza executiva nem poder sancionatório direto, cabendo-lhe funções de acompanhamento, fiscalização e emissão de pareceres, os quais dependem da atuação de outros órgãos de controle para produzir efeitos concretos. O autor observa ainda que, na prática, essa mediação tende a fragilizar a atuação dos conselhos, sobretudo em contextos municipais nos quais há baixa responsividade dos órgãos de controle externo ou dificuldades para formalizar denúncias e encaminhamentos.

Assim, a ausência de poder decisório ou coercitivo contribui para que o CACS-Fundeb seja percebido, inclusive por seus próprios membros, como uma instância com reduzida capacidade de influenciar diretamente as decisões orçamentárias e financeiras. Avritzer (2007) observa que essa tensão entre potencial democrático e efetividade restrita é característica de muitos espaços participativos no Brasil, nos quais a institucionalização da participação não é acompanhada, necessariamente, de redistribuição de poder decisório.

A limitação observada na atuação conselhistas revela uma forma de poder que opera antes do conflito aberto, delimitando antecipadamente o campo de ação possível. Assim, a efetividade restrita do conselho resulta não apenas de barreiras externas, mas da internalização de limites que condicionam a ação coletiva.

Contudo, faz-se importante destacar que os achados empíricos também indicam que a percepção de baixa efetividade por parte dos conselheiros convive com expectativas de aprimoramento do papel do conselho, especialmente no que se refere à ampliação da autonomia e das condições de funcionamento e ao fortalecimento das experiências de capacitação e da atuação coletiva.

Retomando a perspectiva de Gramsci (2001), a construção de uma consciência coletiva não deve ser compreendida como ruptura abrupta, mas como um movimento gradual de articulação entre experiência, reflexão e ação, resultando de um processo marcado por tensões entre o senso comum, produzido e difundido pela hegemonia dominante, e a possibilidade de construção de uma consciência crítica, forjada na experiência concreta e nas lutas sociais.

Nesse sentido, a expectativa de maior autonomia e fortalecimento coletivo do conselho pode ser entendida como indício de que os conselheiros começam a perceber que as limitações enfrentadas não são meramente circunstanciais, mas estruturais. Tal movimento pode representar o início da construção de uma identidade política comum, elemento indispensável para a superação da efetividade limitada do controle social.

As expectativas de aprimoramento manifestadas pelos conselheiros não configuraram apenas demandas administrativas, mas podem representar o gérmen de um processo de maturação política que, se acompanhado de condições formativas e institucionais adequadas, contribua para a constituição de uma atuação conselhistas mais autônoma, crítica e coletivamente orientada.

Como observa Correia (2008, p. 116),

A sociedade civil não é homogênea, mas espaço de lutas de interesses contraditórios. As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho (ou de desdobramento desta contradição, como a exclusão de gênero, etnia, religião, a defesa de direitos, da preservação do meio ambiente, entre outras lutas específicas) na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia. A sociedade civil enquanto integrante da totalidade social tem um potencial transformador, pois nela também se processa a organização dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas na busca da direção “político-ideológica”.

Apesar da inserção na estrutura estatal, o CACS-Fundeb tem potencial para constituir-se espaço de formação de sujeitos coletivos e de construção de hegemonia por meio da prática institucional, atuando na “guerra de posição” formulada por Gramsci (2000), que se refere a um processo prolongado de disputa pela hegemonia no interior da sociedade civil, envolvendo a conquista gradual de espaços culturais, institucionais e ideológicos.

Gramsci observa que, nas formações sociais ocidentais, “o Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se encontrava uma poderosa cadeia de fortalezas e casamatas” (Gramsci, 2000, p. 73). Essa formulação indica que a transformação política não se reduz à tomada do aparato coercitivo, mas exige atuação prolongada na sociedade civil. Nesse sentido, o CACS-Fundeb pode ser interpretado como uma dessas “casamatas” institucionais, nas quais se trava a disputa cotidiana pela interpretação da política educacional e pela legitimidade do uso dos recursos públicos.

Contudo, o autor adverte que a guerra de posição pressupõe transformação cultural gradual e requer organização e disciplina coletiva, configurando-se em uma forma de luta mais complexa (Gramsci, 2000). Essa complexidade decorre da necessidade de disputar sentidos, valores e concepções de mundo, o que envolve trabalho intelectual e pedagógico permanente.

Ao promover debates públicos, exigir transparência e produzir pareceres fundamentados, o CACS-Fundeb pode contribuir para a consolidação de uma cultura democrática na gestão pública. Nesse aspecto, o conselho atua não apenas como fiscalizador, mas

como agente pedagógico, ampliando a compreensão pública sobre o financiamento da educação e fortalecendo o direito à informação.

No contexto de sustentação e consolidação dos conselhos de controle social enquanto instâncias democráticas de luta por direitos sociais, a guerra de posição permite compreender a importância estratégica de espaços participativos, movimentos sociais e práticas educativas como arenas nas quais se trava a disputa por hegemonia. Nesses espaços, a luta não se manifesta necessariamente como confronto aberto, mas como construção progressiva de autonomia, consciência coletiva e direção política.

Assim, as análises construídas nesta seção não conduzem necessariamente a uma conclusão de esvaziamento absoluto do controle social, mas a uma compreensão dialética de seus limites e potencialidades. Se, por um lado, os condicionantes estruturais e simbólicos restringem a atuação do conselho, por outro, a própria experiência conselhistas produz reflexões, tensões e questionamentos que podem impulsionar mudanças institucionais e formativas.

O percurso analítico desenvolvido ao longo desta seção demonstra que a consolidação de um controle social efetivo exige mais do que conformidade legal: demanda investimento em formação política, fortalecimento da autonomia institucional e construção de práticas coletivas sustentadas. Assim, os principais achados da pesquisa, evidenciam suas contribuições teóricas e práticas e apontam caminhos para o aprimoramento democrático do CACS-Fundeb, à luz dos desafios identificados na realidade investigada.

5 PRODUTO TÉCNICO DA PESQUISA

“Na verdade, se dizer a palavra é transformar o mundo, se dizer a palavra não é privilégio de alguns homens, mas um direito dos homens, ninguém pode dizer sozinho a palavra. Dizê-la sozinho significa dizê-la para os outros, uma forma de dizer sem eles e, quase sempre, contra eles. Dizer a palavra significa, por isso mesmo, um encontro de homens. Este encontro que não pode realizar-se no ar, mas tão-somente no mundo que deve ser transformado, é o diálogo em que realidade concreta aparece como mediadora dos homens que dialogam.”
(Freire, 2021, p. 108)

Compreendendo a importância da interlocução entre o campo acadêmico e a realidade social que o comporta, pensou-se em desenvolver como produto técnico desta pesquisa, um curso de formação para os conselheiros em atividade, mas também aberto a gestores públicos do campo educacional, sindicatos e entidades não governamentais, graduandos de licenciaturas e cursos da área de gestão pública, viabilizado por meio de um projeto de extensão universitária.

Entre os princípios básicos da extensão encontra-se o diálogo e troca de saberes para além do espaço acadêmico, promovendo uma integração transformadora entre a instituição de educação superior e a comunidade que a comporta (Pinheiro; Narciso, 2022). O referido princípio alinha-se com a perspectiva epistemológica e as intencionalidades contidas neste trabalho de pesquisa, que visa contribuir com as discussões em torno dos meios de emancipação social em contextos locais, a partir da presença ativa dos sujeitos no campo das políticas públicas sociais.

A Lei nº 13.005/2014, assegura “[...] no mínimo, 10% do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social” (Brasil, 2014). Como forma de viabilizar o disposto na legislação, o Ministério da Educação por meio da Resolução nº 7/2018, orienta que as instituições de ensino devem assegurar que todos seus cursos de graduação dediquem no mínimo, 10% de sua carga horária total à atividades de cunho extensionista (Pinheiro; Narciso, 2022).

Em diálogo com os preceitos teóricos utilizados e defendidos até aqui, a proposta formativa ancora-se no pensamento de Paulo Freire, para quem a educação é um processo político, dialógico e emancipador, voltado à leitura crítica da realidade e à ação transformadora. Para Freire, não há educação neutra “[...] ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo” (Freire, 2021, p. 174).

A educação popular preconizada e defendida por Freire tem como finalidade central a superação de uma consciência ingênua ou adaptativa em direção a uma consciência crítica, construída coletivamente a partir da problematização da realidade vivida. Ao afirmar que os sujeitos se educam “mediatizados pelo mundo”, o autor indica que a formação se realiza no confronto entre experiência concreta, reflexão crítica e ação transformadora (Freire, 2021). Aplicada ao CACS-Fundeb, essa abordagem permite compreender os conselheiros como sujeitos históricos, parte de um coletivo político e portadores de saberes e experiências capazes de construir coletivamente uma leitura crítica do controle social e de sua atuação no interior do Estado.

Ainda sob a perspectiva freiriana, a extensão construída historicamente no país relaciona-se à transmissão, transferência, invasão e não como comunicação, como participação dos sujeitos no ato de conhecer. Nas palavras do autor:

[...] O termo extensão se encontra em relação significativa com transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo, invasão cultural, manipulação etc. E todos estes termos envolvem ações que, transformando o homem em quase 'coisa', o negam como um ser de transformação do mundo. Além de negar a ação e a reflexão verdadeiras àqueles que são objetos de tais ações (Freire, 1977, p. 22).

Ao contrário da “invasão cultural”, a extensão sob a visão de Freire é entendida como “ação cultural”, situando cultura como o que fazemos, como práxis, como “ação transformadora”, a fim de converter o meio natural em meio cultural (Gadotti, 2017).

Nesse sentido, a Extensão Popular apresenta-se como um caminho coerente para este trabalho, uma vez que vai ao encontro da ideia de formação como prática dialógica, horizontal e comprometida com a transformação social. Brandão (2006) destaca que a educação popular e a extensão crítica reconhecem os sujeitos populares como produtores de conhecimento, e não como meros receptores de saberes técnicos. O autor afirma que a extensão popular rompe com a lógica vertical de “levar saberes prontos”, valorizando os conhecimentos produzidos na experiência social.

De modo semelhante, Thiollent (2011) destaca que processos formativos participativos devem articular reflexão crítica e ação coletiva, fortalecendo a autonomia dos sujeitos envolvidos. No caso dos conselheiros do CACS-Fundeb, essa abordagem contribui para romper com a lógica da dependência informacional e da subordinação técnica ao Poder Executivo, favorecendo a construção de uma atuação coletiva mais autônoma e consciente.

Dessa forma, a proposta elaborada não se orienta apenas para a transmissão de conhecimentos sobre o Fundeb, mas para a construção de uma consciência crítica compartilhada acerca do papel social, político e histórico do conselho, cuja atuação se fortalece na medida em que compartilha leituras críticas da realidade e constrói sentidos comuns para a ação. Além disso, ao articular reflexão e prática, a formação proposta contribui para o fortalecimento da práxis coletiva do controle social. Como assinala Freire (2001), a ação sem reflexão tende ao ativismo vazio, enquanto a reflexão sem ação se converte em verbalismo.

Enquanto metodologia central da proposta, os Círculos de Cultura assumem papel estratégico nesse processo, pois criam condições para que os conselheiros reconheçam suas experiências individuais como parte de uma condição coletiva. Ao partir de temas geradores relacionados às dificuldades concretas do funcionamento do conselho, os círculos possibilitam que essas experiências sejam reelaboradas criticamente, deixando de ser vividas como problemas individuais e passando a ser compreendidas como expressões de condicionantes estruturais.

O planejamento do projeto de extensão levará em consideração os estudos e pesquisas já realizados, observando que, para além dos desafios já existentes no que se refere à formação dos conselheiros para o cumprimento das funções requeridas, as mudanças implementadas a partir da Emenda Constitucional nº 108/2020 tornaram os mecanismos de funcionamento do novo Fundeb mais complexos, apontando a necessidade de intensificar a oferta de formações acessíveis e próximas à realidade dos conselheiros, para auxiliar as suas atuações.

A formação proposta terá certificação de 100 horas e será destinado aos conselheiros do Fundeb, gestores públicos do campo educacional, graduandos de licenciaturas e cursos da área de gestão pública e demais segmentos sociais, como sindicatos e entidades não governamentais, sendo organizada em eixos temáticos que abordarão conhecimentos relativos à formulação das políticas públicas para a educação básica, com foco para o financiamento; gestão democrática e tipos de participação social; controle público mediante a gestão, aplicação e prestação de contas dos recursos do novo Fundeb e os princípios do controle social em uma perspectiva democrática.

O objetivo geral da formação consiste em: fortalecer a atuação do CACS-Fundeb por meio de uma formação crítica e emancipatória dos conselheiros, baseada na Educação Popular e na Extensão Popular, contribuindo para o exercício efetivo do controle social sobre o financiamento da educação.

Como objetivos específicos espera-se: desenvolver a compreensão crítica dos conselheiros acerca do Fundeb e do papel social do CACS; reduzir a dependência informacional em relação ao Poder Executivo; fortalecer a autonomia coletiva e a organização do trabalho do conselho; estimular práticas de fiscalização fundamentadas em análise documental, transparência e participação social; e contribuir para a constituição dos conselheiros como sujeitos coletivos do controle social.

As atividades serão distribuídas entre encontros presenciais em Círculos de Cultura, atividades orientadas e momentos de sistematização coletiva. Nesse processo, o educador assume o papel de mediador, estimulando o diálogo e a reflexão crítica, enquanto os conselheiros são reconhecidos como sujeitos do processo formativo. A metodologia busca transformar experiências individuais em compreensão coletiva, favorecendo a construção de uma identidade política comum e fortalecendo a atuação do conselho como instância de controle social.

Os conteúdos estão organizados em eixos formativos, que dialogam diretamente com as categorias analíticas identificadas na pesquisa empírica, sendo eles:

- Eixo I – Controle social, educação e experiência vivida: busca valorizar as experiências dos conselheiros e problematizar o sentido do controle social, situando o CACS-FUNDEB no contexto das lutas sociais e da gestão democrática da educação.
- Eixo II – Financiamento da educação e FUNDEB: aprofunda a compreensão crítica do funcionamento do FUNDEB, dos fluxos financeiros e dos documentos de prestação de contas, articulando saber técnico e leitura política da política educacional.
- Eixo III – Prática do controle social e organização do trabalho conselhistas: orienta-se para a construção coletiva de práticas concretas de atuação, como planejamento das atividades, produção de atas, relatórios e pareceres, e fortalecimento da memória institucional do conselho.
- Eixo IV – Sistematização, avaliação e devolutiva social: destina-se à sistematização coletiva do percurso formativo, à avaliação crítica da atuação do CACS-FUNDEB e à elaboração de propostas para o fortalecimento do controle social no município.

Espera-se que a implementação da proposta formativa contribua para a transformação do conselho em um espaço efetivo de participação, fiscalização e deliberação, alinhado aos princípios da gestão democrática e do direito à educação, superando práticas burocráticas e fortalecendo a autonomia do CACS-Fundeb.

Ao propor a formação dos conselheiros como sujeitos coletivos do controle social, esta proposta reafirma que o fortalecimento do CACS-Fundeb não depende apenas de mudanças normativas, mas da construção de capacidades políticas, técnicas e organizacionais, sustentadas por processos formativos críticos e emancipatórios.

Para finalizar, será feita uma avaliação do curso pelos inscritos e também pelos discentes extensionistas, a fim de apreender se houve alcance dos objetivos iniciais, tanto enquanto curso de formação como em relação à atividade de extensão.

A avaliação será processual e formativa, considerando a participação nos círculos de cultura, a produção coletiva de instrumentos e propostas, a apropriação crítica dos conteúdos discutidos. Durante todas as etapas do curso serão disponibilizados os materiais produzidos e as legislações selecionadas, para que os cursistas tenham acesso um compilado de materiais que podem ser utilizados posteriormente nos conselhos do Fundeb.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar a atuação do CACS-Fundeb no município de Zé Doca-MA à luz das categorias participação cidadã, democratização, controle social e neopatrimonialismo, situando-o na totalidade histórica do financiamento da educação pública no Brasil. O percurso investigativo, orientado por uma abordagem qualitativa e fundamentado no Materialismo Histórico-Dialético, buscou compreender o conselho não apenas como instância normativa, mas como elemento de mediação situado no interior das relações sociais e políticas locais.

Ao mobilizar a abordagem do Materialismo Histórico-Dialético, a pesquisa também contribui ao evidenciar que os conselhos de controle social devem ser analisados em sua dimensão contraditória: simultaneamente como instrumentos de democratização e como espaços tensionados por estruturas históricas de dominação. Tal leitura supera abordagens meramente descritivas ou normativas, oferecendo interpretação crítica que considera as mediações políticas e institucionais que condicionam a atuação do conselho.

A adoção da Análise de Conteúdo permitiu organizar os dados empíricos em categorias que expressam tanto dimensões estruturais quanto aspectos simbólicos e políticos da atuação conselhistas. Ao considerar o princípio dialético da totalidade, a pesquisa procurou articular os elementos observados no cotidiano do CACS-Fundeb às determinações mais amplas do Estado e da gestão do financiamento educacional no Brasil.

Enquanto achados da pesquisa, ao abordar a composição e representatividade, constatou-se que o conselho cumpre formalmente os requisitos legais quanto à composição e à escolha dos representantes. Contudo, os dados empíricos revelaram a presença de membros com vínculos diretos com o Poder Executivo, seja por ocupação de cargos comissionados, seja por prestação de serviços terceirizados, o que tensiona a autonomia do colegiado e fragiliza a independência necessária ao controle social. A legalidade da composição, portanto, não se converte automaticamente em representatividade substantiva, evidenciando a distância entre conformidade normativa e efetividade democrática.

Identificou-se que a participação dos conselheiros, embora formalmente assegurada, encontra-se fortemente condicionada por assimetrias informacionais e pela dependência administrativa em relação ao Poder Executivo municipal. A análise dos questionários revelou que parte significativa dos conselheiros reconhece limitações quanto ao acesso a dados técnicos e à compreensão aprofundada dos mecanismos de financiamento, o que impacta a capacidade deliberativa do colegiado.

Outro achado relevante refere-se à formação dos conselheiros, análise na qual emergiram dois eixos centrais: a ausência de formação sistemática e a dependência informacional do Executivo. Constatou-se ausência de processos sistemáticos de capacitação continuada que permitissem aos conselheiros apropriar-se criticamente do funcionamento do Fundeb e dos instrumentos de fiscalização. Essa lacuna formativa contribui para a reprodução de práticas burocráticas e para a limitação da autonomia deliberativa do conselho. À luz do Materialismo Histórico-Dialético, tal realidade não deve ser atribuída a déficits individuais, mas compreendida como expressão das desigualdades estruturais que atravessam o Estado local e condicionam as capacidades de intervenção da sociedade civil.

Quanto às Condições materiais de funcionamento, a pesquisa identificou a ausência de infraestrutura adequada e a fragilização da autonomia institucional, uma vez que o conselho funciona nas dependências da Secretaria Municipal de Educação. A inexistência de espaço físico próprio, de apoio técnico permanente e de organização sistemática da rotina de trabalho limita a consolidação de uma prática institucional autônoma. Além disso, a ausência de publicização de atas, relatórios e pareceres, apesar da regularidade formal nos sistemas oficiais, evidencia uma ausência de rotina funcional do conselho, de conhecimento dos instrumentos necessários à organização das práticas de trabalho e uma atuação marcada pelo formalismo burocrático que leva ao esvaziamento prático do controle social.

De maneira similar e convergente à análise anterior a categoria Práticas de trabalho e contradições internas revelou que, embora o município esteja adimplente no SIOPE e em outros órgãos de controle, não foram disponibilizados à pesquisa registros sistemáticos das atividades do conselho, como atas detalhadas ou pareceres técnicos consolidados. Tal constatação aponta para um esvaziamento das práticas de trabalho do conselho em uma dinâmica em que o cumprimento formal das exigências legais convive com a fragilidade da realidade material de atuação. O controle social, nesse contexto, tende a assumir caráter legitimador, mais voltado à validação procedimental do que à incidência crítica sobre a gestão dos recursos.

Por sua vez, as análises em torno das Dinâmicas de poder e efetividade do controle social evidenciou ambiguidades significativas. Inicialmente, os conselheiros declararam não perceber interferência do Poder Executivo; contudo, os dados empíricos revelaram insegurança ao tratar de temas sensíveis e expectativa de maior autonomia institucional. Essa ambiguidade narrativa pode ser interpretada como resultado de relações políticas

locais marcadas por assimetrias de poder e por mecanismos simbólicos de contenção da crítica. A efetividade do controle social mostrou-se, assim, limitada: os conselheiros reconhecem a importância do CACS-Fundeb, mas sua capacidade de intervenção direta na gestão dos recursos ou de aplicação de sanções é reduzida, seja por limites legais, seja por condicionantes políticos e estruturais.

Ao mesmo tempo, a pesquisa identificou expectativas de aprimoramento por parte dos próprios conselheiros, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento da atuação coletiva, à ampliação da autonomia e à melhoria das condições de funcionamento. Esses elementos indicam a presença de uma consciência crítica em construção, que pode representar ponto de inflexão para o fortalecimento institucional do conselho, caso acompanhada de processos formativos e de reorganização estrutural.

A análise dialética permitiu compreender que o CACS-Fundeb de Zé Doca, assim como discutido nos estudos acadêmicos e abordagens teóricas que embasam a pesquisa, revela limites estruturais e políticos que restringem sua efetividade, e reafirma que a existência formal do conselho, embora condição necessária para o recebimento dos recursos do Fundeb, não é suficiente para assegurar o exercício substantivo da gestão democrática.

Do ponto de vista metodológico, a abordagem qualitativa e o uso da Análise de Conteúdo mostraram-se adequados para apreender as múltiplas dimensões do objeto investigado, possibilitando a articulação entre dados empíricos e referencial teórico crítico. A perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético contribuiu para evitar interpretações individualizantes ou meramente procedimentais, situando o conselho nas determinações históricas e estruturais que configuram o Estado local e a política educacional.

No campo das políticas públicas, os resultados apontam para a necessidade de fortalecimento estrutural dos CACS-Fundeb, especialmente em municípios de pequeno porte. A pesquisa indica como fundamentais: a institucionalização de programas permanentes de formação técnica dos conselheiros; a garantia de autonomia administrativa mínima; a ampliação da transparência ativa dos dados financeiros; e o estímulo à participação política da sociedade civil na gestão pública.

Ao evidenciar as contradições entre a normatividade democrática e as condições concretas de funcionamento do conselho, o estudo oferece subsídios para a formulação de políticas de apoio e monitoramento mais eficazes por parte dos órgãos federais e estaduais. A consolidação do Fundeb como política estruturante do financiamento educacional exige que o controle social seja fortalecido não apenas no plano legal, mas também nas dimensões política, formativa e institucional.

Como contribuição prática, a pesquisa propôs um curso de formação para os conselheiros, fundamentado na Educação Popular e na metodologia dos Círculos de Cultura, visando fortalecer a autonomia, a organização do trabalho e a consciência coletiva do conselho. Tal proposta busca responder às fragilidades identificadas e reafirma que a consolidação do controle social depende da construção de sujeitos políticos capazes de interpretar criticamente a realidade e intervir nela de forma organizada.

Em síntese, conclui-se que a atuação do CACS-Fundeb de Zé Doca é marcada por uma efetividade parcial, situada entre a conformidade legal e a limitação prática. Superar essa condição exige investimento em formação política continuada, fortalecimento das condições estruturais de funcionamento e consolidação de práticas coletivas que transcendam o formalismo burocrático. O controle social do financiamento da educação, para além de exigência normativa, deve ser compreendido como processo histórico de construção democrática, cuja materialização depende da articulação entre estrutura, consciência e ação coletiva.

Por fim, a pesquisa reafirma que a democratização da gestão do financiamento da educação básica não se esgota na criação formal de instâncias participativas. O CACS-Fundeb, nesse contexto, revela-se espaço estratégico de disputa, no qual se expressam tanto limites estruturais quanto potencialidades de transformação.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. O longo caminho das reformas do Estado no Brasil: a tradição centralizadora e o predomínio do insulamento burocrático. *Revista Lua Nova*, n. 45, p. 43-76, 1998.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir as diversidades*. Brasília: Unesco, 2010.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz et al. *Os desafios da gestão municipal da educação no Brasil*. São Paulo: Fundação Santillana, 2011.
- ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Tradução de José Arthur Giannotti. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- ALVAREZ, Marcos Cesar. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, 2004.
- AMARAL, Nelson Cardoso do. *Financiamento da educação básica no Brasil: problemas e alternativas*. São Paulo: Cortez, 2015.
- ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de. Fundamentos para uma interpretação do Brasil: a vertente patrimonialista e suas ramificações. *Educação em Questão*, Natal, v. 21, n. 7, p. 161-184, 2004.
- ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de. *Planejamento educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política: RN (1995-2002)*. São Paulo: Annablume, 2005.
- AQUINO, J. G. Descentralização e implementação de políticas públicas. In: _____. *Gestão pública e políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 2019.
- ARAUJO, Gilda Cardoso. Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARAUJO, Gilda Cardoso. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.
- ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Revista Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2010. (Coleção Folha: livros que mudaram o mundo, 11).
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ATLAS BRASIL. *Perfil municipal: Zé Doca (MA)*. Brasília: PNUD, 2021. Disponível em: <https://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/2114007>. Acesso em: 19 maio 2025.

ATLAS BRASIL. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: PNUD/Ipea/FJP, 2013. Disponível em: <https://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

AVELINO, Daniel; LOTTA, Gabriela Spanghero. *Burocracia, democracia e políticas públicas*. São Paulo: FGV Editora, 2019.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e esfera pública: participação e deliberação na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e as novas formas de participação*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Conselhos do Fundeb: limites e possibilidades do controle social. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 31, n. 2, p. 401–420, 2015. Disponível em: <https://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/04/bassi.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Controle social, financiamento da educação e gestão democrática: aspectos em discussão. *Revista GEPETO*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 55–70, 2015.

BARCELOS, Luciana Bandeira. Controle social do financiamento na EJA: uma estratégia para a melhoria da qualidade de ensino? *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 1–15, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/58390>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 1. ed. rev. e ampl. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEHRING, Elaine Rosetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. O controle primário da gestão pública. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2647, 30 set. 2010.

BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo. O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br>. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BRAGA, Maria do Socorro. *Controle social e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é educação popular*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 ago. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Relatórios de auditoria sobre matrículas da EJA e repasses do FUNDEB em municípios do Maranhão – exercício 2024*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Receita Total por ente federado – Fundeb 2025 (Portaria Interministerial nº 14/2024). Disponível em: <https://www.gov.br/fnde>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ajuste da Complementação VAAT – Exercício 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ajuste da Complementação VAAR – Exercício 2024/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Coeficientes de distribuição da complementação VAAR – 2025 (Portaria Interministerial nº 4/2024). Disponível em: <https://www.gov.br/fnde>. Acesso em: 2 set. 2025.

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 – Fundef. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

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 União: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

BRASIL. Manual de Orientação do FUNDEB. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/publicacoes/fundeb/fundeb_manual_de_orientacao_mec_2013. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). *MPF consegue bloqueio de recursos do Fundeb de dez municípios maranhenses por fraude no Censo Escolar da EJA em 2024*.

Brasília, 25 fev. 2025. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/portal-cao/news/729/155469>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BORGES, William Antônio; TONELLA, Celene; FARIA, Everton Henrique. Representação e legitimidade nos conselhos gestores de políticas públicas. *RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Brasília, n. 3, p. 23–48, 2017.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1993. p. 101.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Biografia: Josimar Maranhãozinho (PL – MA)*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204563/biografia>. Acesso em: 5 nov. 2025.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Cerca de 90% das metas do Plano Nacional de Educação não devem ser cumpridas no prazo, aponta Balanço do PNE 2023. 20 jun. 2023. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2023/06/20/plano-nacional-de-educacao-tem-90-das-metas-nao-cumpridas-aponta-balanco-do-pne-2023/>. Acesso em: 11 maio 2025.

CANDIDO, Renato Alexandre Oliveira. O Regime de Colaboração na Constituição e nas Legislações entre 1988 e 2020. *Revista Administração Educacional*, Recife, v. 12, n. 2, p. 216-231, jul./dez. 2021.

CASSINI, S. A. Federação e educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Estimativa de repasses do Fundeb com complementações VAAF, VAAT e VAAR – Maranhão – 2023. Brasília, 2022. Disponível em: https://cnm.org.br/cms/images/stories/Links/Estimativa_Fundeb_2023/Estimativa_Total_Fundeb_com_VAAF_VAAT_VAAR_2023_MA.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

COTTA, R. M. M.; PAIVA, F. C. L. O “controle social” e a democratização da gestão pública: a Lei 8.142/90 e a participação social no SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 3, p. 2089–2100, 2010.

CUNHA, E. P.; CARVALHO, L. M. Participação e accountability nos conselhos de políticas públicas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, n. 176, p. 358–377, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação e controle social. *Revista Brasileira de Educação*, n. 21, p. 7-20, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Controle social e financiamento da educação básica: Fundeb e Fundeb. In: VIEIRA, Lisete Arelaro; CURY, Carlos Roberto Jamil. *Financiamento da educação básica no Brasil: avanços e desafios*. Campinas: Autores Associados, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os desafios da construção de um sistema nacional de educação. In: BRASIL. *Coletânea de textos da CONAE: Tema central e colóquios*. Brasília: Ministério da Educação, 2010. p. 15-34.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVIES, Nicholas. O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2012.

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? *Revista Faz Ciência*, v. 12, n. 16, p. 57-74, jul./dez. 2013.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: fiscalização, controle social e limites estruturais. Campinas: Autores Associados, 2019.

DAVIES, Nicholas. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

DESLAURIERS, J.-P.; KÉRISIT, M. A abordagem qualitativa. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Goiânia: Alternativa, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

DUARTE, Marisa R. T. O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. Trabalho apresentado na 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2006.

DUARTE, Newton. *Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?* Campinas: Autores Associados, 2011.

FAGNANI, Eduardo. Política fiscal e financiamento da educação no Brasil. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 120, p. 1029-1048, out./dez. 2012.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Edusp, 1995.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; BITTAR, Marisa. Educação e Estado no Brasil: uma análise crítica da legislação educacional. São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FNDE. *Estabelece normas complementares para acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundeb*. Resolução nº 18, de 22 de outubro de 2021.

FNDE. *Manual de Orientações para os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb*. Brasília, 2021.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Edição especial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

G1-MA; TV Mirante. *Justiça bloqueia contas de 10 municípios do MA suspeitos de fraude na educação; valor desviado pode chegar a R\$ 900 milhões*. São Luís, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2024/07/25/justica-bloqueia-contas-de-10-de-municipios-do-ma-suspeitos-de-fraude-na-educacao-valor-desviado-pode-chegar-a-r-900-milhoes.ghtml>.

G1 MARANHÃO. *PF faz operação no Maranhão contra desvio de recursos de emendas parlamentares*. São Luís, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/12/09/pf-faz-operacao-no-maranhao-contradesvio-de-recursos-de-emendas-parlamentares.ghtml>. Acesso em: 5 nov. 2025.

GADOTTI, Moacir. *Extensão universitária: para quê?* São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2017.

GRAMSCI, Antônio. *O Conceito de Hegemonia em Gramsci*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Vol. 3: Maquiavel — Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Vol. 2: Os intelectuais; O princípio educativo; Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GOHN, Maria G. *Conselho municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização?* In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.). *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE. *Cidades e Estados – Maranhão*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma.html>. Acesso em: 19 maio 2025.

IBGE. *Cidades e Estados – Zé Doca (MA)*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/ze-doca.html>. Acesso em: 19 maio 2025.

IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2021*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

IBGE. *Estimativas da População 2020*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

IMESC. *Séries Históricas – IDHM Maranhão*. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, 2021. Disponível em: <https://datai-imesc.imesc.ma.gov.br/series/877/show>. Acesso em: 19 maio 2025.

INEP. *Relatório SAEB 2021*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 19 maio 2025.

IPEA. *Finanças públicas municipais: diagnóstico e perspectivas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

JORNAL SLZ. *Confirma os 40 prefeitos do Maranhão eleitos pelo PL de Josimar Maranhãozinho*. São Luís, 2024. Disponível em: <https://jornalslz.com.br/confirma-os-40-prefeitos-do-maranhao-eleitos-pelo-pl-de-josimar-maranhaozinho>. Acesso em: 5 nov. 2025.

KAUCHAKJE, Samira. Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 23, n. 3, p. 667–696, set./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5424>. Acesso em: 31 out. 2024.

KOLOGY, Andressa; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Controle social: entre a contradição e a complementaridade. Serviço Social em *Revista Londrina*, v. 16, n. 2, p. 142–165, jan./jun. 2014.

JORNAL PEQUENO. *Fundeb de 10 municípios maranhenses é bloqueado por fraude no censo da EJA em 2024*. São Luís, 24 fev. 2025. Disponível em: <https://jornalpequeno.com.br/2025/02/24/fundeb-de-10-municipios-maranhenses-e-bloqueado-por-fraude-no-censo-da-eja-em-2024/>. Acesso em: 18 maio 2025.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*. Dados, v. 49, n. 4, p. 889–923, 2006.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Ubirajara Couto; ARAGÃO, José Wellington Marinho de. O conselho do Fundeb e as práticas de participação institucionalizadas. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; SILVA, Reginaldo de Souza (org.). *Capacitação docente e responsabilidade social: aportes pluridisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2010. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/329>. Acesso em: 21 de outubro de 2025.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, jan./abr. 2022.

LUCYK, Vanessa Patrícia Krawczyk. Um estudo dos desdobramentos das políticas de financiamento: fiscalização dos recursos pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb em Paula Freitas/PR. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 18, 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 70, p. 139–170, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100006>. Acesso em: 17 de novembro de 2025.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87–97, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/3n8n7yX6sL7j4n9Jj4m4M3s/>. Acesso em: 17 de novembro de 2025.

MAFASSIOLI, Andressa Sgarbi. Financiamento da educação básica no Brasil: uma discussão necessária. In: DAVID, Cátia; CANCELIER, João Wilson (org.). *Reflexões e práticas na formação de educadores*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. p. 67–81.

MAGRO, Fabiano Cottica. *Federalismo, políticas educacionais e qualidade do gasto público: uma análise do Fundeb no Tocantins*. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2008.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARTINHO, Mailson. *Terra Altaneira: conhecendo e debatendo a história de Zé Doca*. São Luís, 2022. ISBN: 978-65-84553-53-8.

MATOS, Jéssica M. C.; SOARES, Lucineide M. S.; SOARES, Marina G. F. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 12, n. 1, 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MPF consegue bloqueio do Fundeb de 10 municípios maranhenses por fraude no Censo Escolar da EJA em 2024. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/ma/sala-de-imprensa/noticias-ma/mpf-consegue-bloqueio-do-fundeb-de-10-municipios-maranhenses-por-fraude-no-censo-escolar-da-eja-em-2024>. Acesso em: 18 maio 2025.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Rodrigo de M. F. Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOTTA, Fernando C. P. O poder disciplinar nas organizações formais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 21, n. 4, 1981. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901981000400003>

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, 15 dez. 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A dimensão política da descentralização participativa*. São Paulo em Perspectiva. v. 10, n. 3, 1996.

OLIVEIRA, Carlyle T. F.; SILVA, Ted J. P.; OLIVEIRA, Thais A. S. Um estudo de caso do controle social dos recursos do FUNDEB no município do RJ: desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital fluminense. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 543-563, 2023.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O federalismo educacional brasileiro em perspectiva histórica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 739-760, 2010.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PERGHER, Calinca J.; MACHADO, Maria G. F.; SONEGO, Fabricia. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 12, n. 30, 2022.

PINHEIRO, Jonison Vieira; NARCISO, Christian Silva. A importância da inserção de atividades de extensão universitária para o desenvolvimento profissional. *Revista Extensão & Sociedade*, v. 14, n. 2, jun./nov., 2022.

PINTO, José Marcelino Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundeb e o que se pode esperar dos Conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

REZENDE, Fernando. *Desafios do federalismo fiscal*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

ROCHA, Zilton. Os tribunais de contas e os desafios para a promoção do controle social. *Revista TCMRJ*, Rio de Janeiro, ano 28, n. 46, p. 4–11, jan. 2011. Disponível em: https://tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf. Acesso em: 17 de março de 2025.

ROSA, Diego. Regime de colaboração e a educação no Brasil: adversidades e possibilidades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 19, n. 44, p. 667-684, 2025.

ROSANVALLON, Pierre. *A legitimidade democrática: imparcialidade, reflexividade e proximidade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

SANTANA, Maria Isabel Bomfim de; MONTEIRO, Augusto de Oliveira. Um panorama a respeito da política de fundos para o financiamento da educação no Brasil: do Fundef ao Fundeb. *Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)*, Salvador, BA, ano XXIII, v. 3, n. 50, p. 272–294, dez. 2021.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 23 de abril de 2025.

SAVIANI, Dermeval. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2010.

SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2013.

SCUASSANTE, Paulo Márcio. A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito? *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano XII, n. 63, 2009. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 23 de novembro de 2024.

SILVA, Andréia Ferreira da. Federalismo, descentralização, municipalização e direito à educação básica no Brasil. In: *Simpósio brasileiro de política e administração da educação*, 24., Vitória, 2009. Anais... Goiânia: ANPAE, 2009.

SOUZA, Donaldo B.; VASCONCELOS, Maria C. C. CMEs: espaços de controle social? In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 233-259.

SOUZA, Donaldo B.; ALCÂNTARA, A. B. O controle social no planejamento municipal da educação no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 25, n. 107, 2017.

SNIS. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2022*. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr>. Acesso em: 19 maio 2025.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 58, p. 29–47, 2005.

TAYLOR, Frederick W. *Princípios da administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Institucionalização e efetividade dos conselhos de políticas públicas: entre a norma e a prática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 415–435, 2018.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VEJA. *Rachadinha no Maranhão: o esquema de desvio de dinheiro envolvendo deputados*. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/rachadinha-no-maranhao-o-esquema-de-desvio-de-dinheiro-envolvendo-deputados>. Acesso em: 5 nov. 2025.

VIEIRA, Lisete Arelaro. A participação popular nos conselhos de controle social do Fundeb. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 7, n. 13, p. 23-36, 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun. 2015.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZIENTARSKI, Clarice; MENEZES, Hermeson Claudio Mendonça; SILVA, Sonia de Oliveira da. “Gestão democrática” no ensino público: um paradoxo do Estado neopatriomonalista brasileiro? – O caso do Ceará. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 35, e195846, 2019. <https://doi.org/10.1590/0102-4698195849>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/rMNDysykC6fCjw4x4JyBHGL>. Acesso em: 27 de agosto de 2025.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa

	CENTRO DE CIÊNCIAS DE IMPERATRIZ DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - CCIM	
---	--	---

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O CONTROLE SOCIAL COMO VIES DE DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: a atuação do CACS-FUNDEB no município de Zé Doca - MA.

Pesquisador: THAYSE SUELLEN COSTA GOMES

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 93000525.3.0000.0309

Instituição Proponente: Centro de Ciências de Imperatriz

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 8.007.649

Apresentação do Projeto:

A apresentação do projeto de pesquisa está em conformidade com as normas que regem as pesquisas com seres humanos

Objetivo da Pesquisa:

O objetivo do projeto de pesquisa é factível a realização da pesquisa com seres humanos

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos e benefícios são mostrados no projeto de pesquisa e estão em acordo com as normas vigentes para a pesquisa com humanos

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa, O CONTROLE SOCIAL COMO VIES DE DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: a atuação do CACS-FUNDEB no município de Zé Doca - MA, fará análise da atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb via dados de relatórios e encontros com membros do CACS-FUNDEB

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos apresentados estão em concordância com as normativas para pesquisas com seres humanos

Endereço: Unidade Avançado Bom Jesus. 1º. Andar. Sala 18A. Avenida da Universidade, S/N	
Bairro Dom Afonso Felipe Gregory	CEP: 65.915-240
UF: MA	Município IMPERATRIZ
Telefone (99)3529-6051	Fax: (98)3529-6062 E- cep.cim@ufma.br

CENTRO DE CIÊNCIAS DE
IMPERATRIZ DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
MARANHÃO - CCIM



Continuação do Parecer: 8.007.649

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Em relação a ética na pesquisa com seres humanos não há pendência

Considerações Finais a critério do CEP:

O projeto de pesquisa apresentado por Thayse Suellen Costa Gomes, CPF: 03631353324, está de acordo com leis para a pesquisa com seres humanos

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2439482.pdf	16/10/2025 17:54:37		Aceito
Declaração de concordância	ANUENCIA.pdf	16/10/2025 17:53:09	THAYSE SUELLEN COSTA GOMES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	16/10/2025 17:52:23	THAYSE SUELLEN COSTA GOMES	Aceito
Declaração de Pesquisadores	DECLARACAOPESQUISADORES.pdf	11/10/2025 12:19:45	THAYSE SUELLEN COSTA GOMES	Aceito
Folha de Rosto	FOLHADEROSTO.pdf	11/10/2025 12:19:19	THAYSE SUELLEN COSTA GOMES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	BROCHURA.pdf	10/10/2025 12:58:54	THAYSE SUELLEN COSTA GOMES	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	10/10/2025 12:40:45	THAYSE SUELLEN COSTA GOMES	Aceito
Orçamento	ORCAMENTO.pdf	21/10/2024 21:32:54	THAYSE SUELLEN COSTA GOMES	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Unidade Avançado Bom Jesus. 1º. Andar. Sala 18A. Avenida da Universidade, S/N
Bairro Dom Afonso Felipe Gregory **CEP:** 65.915-240
UF: MA **Município** IMPERATRIZ
Telefone (99)3529-6051 **Fax:** (98)3529-6062 **E-** cep.ccim@ufma.br

Continuação do Parecer: 8.007.649

IMPERATRIZ, 27 de Novembro de 2025

Assinado por:
Floriacy Stabnow Santos
(Coordenador(a))

Endereço: Unidade Avançado Bom Jesus. 1º. Andar. Sala 18A. Avenida da Universidade, S/N
Bairro Dom Afonso Felipe Gregory **CEP:** 65.915-240
UF: MA **Município** IMPERATRIZ
Telefone (99)3529-6051 **Fax:** (98)3529-6062 **E-** cep.ccim@ufma.br

APÊNDICE B

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado/a a participar da pesquisa “O CONTROLE SOCIAL COMO VIÉS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: a atuação do CACS-FUNDEB no município de Zé Doca - MA”, realizada por mim, Thayse Suellen Costa Gomes, mestrande do Programa de Pós-graduação em Educação e Práticas Educativas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante.

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), do município de Zé Doca – MA, considerando suas atribuições e finalidades sociais para efetivação de práticas de controle social em uma perspectiva democrática. A importância desse estudo deve-se à produção de conhecimento acerca do controle da sociedade sobre a gestão das políticas públicas afim de fortalecer práticas democráticas de participação social, compreendendo o CACS-Fundeb como espaço de fortalecimento da gestão democrática da educação pública, além de levantar problematizações que incentivem novas pesquisas a serem desenvolvidas sobre a temática.

A participação na pesquisa se dará de forma voluntária e a desistência pode ocorrer em qualquer etapa do trabalho. Caso aceite participar, o estudo não lhe acarretará ônus ou ganhos financeiros, não havendo qualquer valor econômico a receber ou a pagar pela participação na pesquisa. Entretanto, caso surja qualquer despesa financeira durante participação da pesquisa ou dela decorrente, elas serão arcadas ou ressarcidas pelo pesquisador responsável, conforme Resolução CNS nº 510 de 2016.

Respeitando os princípios éticos e as diretrizes da resolução supracitada, você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguramos que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Além disso, garantimos que as informações coletadas serão utilizadas exclusivamente para fins científicos, assegurando total sigilo e confidencialidade sobre sua participação e cumprindo o disposto na Lei nº 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD).

As informações obtidas por meio de sua participação serão de uso exclusivo para esta pesquisa e ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável, em meio digital, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa (Resolução CNS nº 510 de 2016, Art. 28, Inciso IV), para que você possa decidir livremente sobre o uso de seus dados no momento e no futuro. Os pesquisadores se comprometem ainda em compartilhar os resultados da pesquisa quando ela terminar, em formato plenamente acessível e compreensível aos sujeitos envolvidos.

Sua participação não envolve riscos físicos, mas pode acarretar desconforto de ordem psicológica e/ou emocional, possibilidade de contato com questões sensíveis, possibilidade de constrangimento profissional, alterações na autoestima e/ou desempenho profissional, estresse e cansaço no percurso das entrevistas ou quaisquer outros momentos que requeiram diálogo sobre a pesquisa. Para evitar e/ou diminuir tais riscos, será garantido aos participantes o acesso antecipado ao material de coleta de dados e o agendamento do horário e local para realização das entrevistas conforme preferências e disponibilidades dos/as participantes, visando planejamento prévio e maior conforto na participação da pesquisa.

Entretanto, esta pesquisa oferece como benefícios a possibilidade de refletir sobre o espaço em que atuam, bem como pensar sobre possíveis intervenções que levem ao fortalecimento de práticas democráticas e inclusivas no planejamento, execução e controle das políticas públicas, contemplando demandas vitais para a manutenção e funcionamento das instituições escolares.

A fim de garantir o cumprimento ético e legal, esta pesquisa foi encaminhada ao Comitê de ética em Pesquisa do Centro de Ciências de Imperatriz da Universidade Federal do Maranhão, conforme endereço descrito abaixo. Os CEP são colegiados interdisciplinares e independentes, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criados para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos.

Instituição e endereço do CEP: Centro de Ciências de Imperatriz da Universidade Federal do Maranhão - Campus Avançado Bom Jesus. 1º. Andar. Sala 18A. Avenida da Universidade, S/N. Dom Afonso Felipe Gregory. Imperatriz – MA.

Se você tiver dúvidas ou perguntas, entre em contato com a pesquisadora Thayse Suellen Costa Gomes, (98) 989255185 ou pelo e-mail thayse.messias@ifma.edu.br.

Ao assinar este documento, você mantém o direito de dar sua opinião, de fazer perguntas, além dos demais direitos mencionados acima e resguardados pela Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais.

Concordando em participar, por favor, preencha e assine a seção que segue abaixo.

DECLARAÇÃO

Eu, _____
_____, concordo em participar da pesquisa acima descrita.

Assinatura do participante: _____

Data: ____/____/____

Agradecemos por sua colaboração.

Atenciosamente,

Thayse Suellen Costa Gomes - CPF: 03631353324
Pesquisador Responsável

Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante - CPF: 48265543387
Orientador - PPGEPE/UFMA

ANEXOS

ANEXO A

Lei Municipal nº 532/2021

Reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social



LEI MUNICIPAL Nº 532/2021

Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-CACS-Fundeb de Zé Doca- MA, em conformidade com o artigo 212-A da Constituição Federal, regulamentado na forma da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 e dá outras providências.

A PREFEITA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA, ESTADO DO MARANHÃO, Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Município de Zé Doca- CACS-Fundeb, criado nos termos da Lei nº 0290, 21 de setembro de 2007, em conformidade com o artigo 212-A da Constituição Federal, regulamentado na forma da Lei Federal nº 14.113, 25 de dezembro de 2020, fica reestruturado de acordo com as disposições desta lei.

Art. 2º O CACS-Fundeb tem por finalidade proceder ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, com organização e ação independentes e em harmonia com os órgãos da Administração Pública Municipal, competindo-lhe:

I - elaborar parecer sobre as prestações de contas, conforme previsto no parágrafo único do art. 31 da Lei Federal nº 14.113, de 2020;

II- supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, objetivando concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundo;

III - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar- PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos-PEJA;

IV- acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta dos programas nacionais do governo federal em andamento no Município;

V- receber e analisar as prestações de contas referentes aos programas referidos nos incisos III e IV do "caput" deste artigo, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE;



MUNICÍPIO DE
ZÉ DOCA - MA

PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA

Avenida Militar, s/n, Vila do Bec, Cep: 65365-000, Zé Doca-MA
CNPJ 12.122.065/0001-99, prefeitura@zedoca.ma.gov.br

VI - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo;

VII - criar ou atualizar o regimento interno, observado o disposto nesta lei.

Art. 3º O CACS-Fundeb poderá, sempre que julgar conveniente:

I - apresentar, ao Poder Legislativo e aos órgãos de controle interno e externo, manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;

II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário Municipal de Educação ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo Municipal cópia de documentos, com prazo para fornecimento não superior a 20 (vinte) dias, referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, com a discriminação dos servidores em efetivo exercício na educação básica e a indicação do respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que se encontrarem vinculados;

c) convênios/parcerias com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos;

d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas para verificar, "in loco", entre outras questões pertinentes:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços realizados pelas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização, em benefício do sistema de ensino, de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.

Art. 4º A fiscalização e o controle do cumprimento do disposto no art. 212-A da Constituição Federal e nesta lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos do Fundo, serão exercidos pelo CACS-Fundeb.

Art. 5º O CACS-Fundeb deverá elaborar e apresentar ao Poder Executivo Municipal parecer referente à prestação de contas dos recursos do Fundo.



MUNICÍPIO DE
ZÉ DOÇA - MA

PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOÇA

Avenida Militar, sn, Vila do Bec, Cep. 65365-000, Zé Doça MA.
CNPJ 12.122.065/0001-99, prefeitura@zedoca.ma.gov.br

Parágrafo único - O parecer deve ser apresentado ao Poder Público Municipal em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo de apresentação da prestação de contas pelo Poder Executivo Municipal ao Tribunal de Contas do Estado.

Art. 6º O CACS-Fundeb será constituído por:

I - Membros titulares, na seguinte conformidade:

a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação;

b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública municipal;

c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas municipais;

d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas municipais;

e) 2 (dois) representantes dos pais/responsáveis de alunos da educação básica pública municipal;

f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública municipal, devendo pelo menos 1 (um) ser indicado pela entidade de estudantes secundaristas;

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

h) 1 (um) representante do Conselho Tutelar, previsto na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, indicado por seus pares;

i) 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;

j) 1 (um) representante das escolas do campo.

II - Membros suplentes: para cada membro titular, será nomeado um suplente, representante da mesma categoria ou segmento social com assento no Conselho, que substituirá o titular em seus impedimentos temporários, provisórios e definitivos, ocorridos antes do fim do mandato.

§ 1º Os conselheiros titulares e suplentes deverão guardar vínculo formal com os segmentos que representam, devendo esta condição constituir-se como pré-requisito à participação no processo eletivo do Presidente do colegiado;

§ 2º Para fins da representação da sociedade civil, as organizações a ela pertencentes deverão atender as seguintes condições:

I - ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014;



MUNICÍPIO DE
ZÉ DOCA - MA

PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA
Avenida Militar, sn, Vila do Bec, Cep. 65365-000, Zé Doca MA
CNPJ 12.122.065/0001-99, prefeitura@zedoca.ma.gov.br

- II - desenvolver atividades direcionadas ao município de Zé Doca;
- III - estar em funcionamento há, no mínimo, 1 (um) ano da data de publicação do edital;
- IV- desenvolver atividades relacionadas à educação ou ao controle social dos gastos públicos;
- V - não figurar como beneficiária de recursos fiscalizados pelo CACS-Fundeb ou como contratada pela Administração a título oneroso.

§ 3º Na hipótese de inexistência de estudantes emancipados, no caso da alínea "f" do inciso I do "caput" deste artigo, a representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho, com direito a voz.

Art. 7º Ficam impedidos de integrar o CACS-Fundeb:

- I - o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Secretários Municipais, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau;
- II - o tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins desses profissionais, até o terceiro grau;
- III - estudantes que não sejam emancipados;
- IV - responsáveis por alunos ou representantes da sociedade civil que:
 - a) - exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Municipal;
 - b) - prestem serviços terceirizados no âmbito do Poder Executivo Municipal.

Art. 8º O suplente substituirá o titular do Conselho do Fundeb nos casos de afastamentos temporários ou eventuais deste, e assumirá sua vaga temporariamente até que seja nomeado outro titular e nas hipóteses de afastamento definitivo decorrente de:

- I - desligamento por motivos particulares;
- II - rompimento do vínculo do conselheiro titular e/ou suplente com segmento que representa; e
- III - situação de impedimento previsto no art. 7º, incorrida pelo titular no decorrer de seu mandato.

Parágrafo único - Na hipótese em que o conselheiro titular e/ou suplente incorrerem na situação de afastamento definitivo descrito acima, a instituição ou segmento responsável pela indicação deverá indicar novos representantes para o Conselho do Fundeb.



Art. 9º Os membros do CACS-Fundeb, observados os impedimentos previstos no artigo 7º desta lei, serão indicados da seguinte forma:

I- nos casos dos representantes do Poder Executivo Municipal e das entidades de classes organizadas, pelos seus dirigentes;

II- nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores administrativos, pelas entidades sindicais da respectiva categoria;

IV - nos casos de representantes dos Conselhos CME e Tutelar, por seus respectivos segmentos;

V - nos casos de representantes das escolas do campo, pelos gestores, coordenadores ou supervisores dessas instituições em assembleia específica;

VI - nos casos de organizações da sociedade civil, em processo eletivo dotado de ampla publicidade, pela Secretaria de Educação, vedada a participação de entidades que figurem como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso.

Parágrafo único - Compete ao Poder Executivo Municipal designar por meio de portaria específica os integrantes dos CACS-Fundeb, de acordo com esta lei.

Art. 10 O Presidente e o Vice-Presidente do CACS-Fundeb serão eleitos por seus pares em reunião do colegiado, nos termos previstos no seu regimento interno.

§1º Ficam impedidos de ocupar as funções de Presidente e de Vice-Presidente qualquer representante do Poder Executivo Municipal no colegiado.

§2º Na hipótese em que o membro que ocupa a função de Presidente do Conselho do Fundeb incorrer na situação de afastamento definitivo previsto no art. 8º, a Presidência será ocupada pelo Vice-Presidente.

Art. 11º A atuação dos membros do CACS-Fundeb:

I - não será remunerada;

II- será 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 e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;



IV - será considerado dia de efetivo exercício dos representantes de professores, diretores e servidores administrativos das escolas públicas em atividade no Conselho;

V - veda, no caso dos conselheiros representantes de professores, diretores ou servidores administrativos das escolas públicas, no curso do mandato:

a) a exoneração de ofício, demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) o afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

VI - veda, no caso dos conselheiros representantes dos estudantes em atividade no Conselho, no curso do mandato, a atribuição de falta injustificada nas atividades escolares, sendo-lhes assegurados os direitos pedagógicos.

Art. 12º O primeiro mandato dos Conselheiros do CACS-Fundeb, nomeados nos termos desta lei terá vigência até 31 de dezembro de 2022.

Parágrafo único - Caberá aos atuais membros do CACS-Fundeb exercer as funções de acompanhamento e de controle previstas na legislação até a posse dos novos membros do colegiado nomeados nos termos desta lei.

Art. 13º A partir de 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Prefeito, o mandato dos membros do CACS-Fundeb será de 4 (quatro) anos, vedada a recondução para o próximo mandato.

§1º A indicação para os mandatos posteriores ao primeiro, deverá ocorrer em até 20 (vinte) dias antes do término do mandato vigente, para a nomeação dos conselheiros que atuarão no mandato seguinte.

§2º Durante o prazo previsto no § 1º deste artigo e antes da posse, os representantes dos segmentos indicados para o mandato subsequente do Conselho deverão se reunir com os membros atuais do Conselho do Fundeb, cujo mandato está se encerrando, para transferência de documentos e informações de interesse do Conselho.

Art. 14º As reuniões do CACS-Fundeb serão realizadas:

I - ordinariamente, na periodicidade definida pelo regimento interno do colegiado, respeitada a frequência mínima trimestral;

II - extraordinariamente, quando convocadas pelo Presidente ou mediante solicitação por escrito de no mínimo, 2/3 (dois terços) dos integrantes do colegiado.

§ 1º As reuniões serão realizadas em primeira convocação, com a maioria simples dos membros do CACS-Fundeb ou, em segunda convocação, 30 (trinta) minutos após, com os



membros presentes.

§ 2º As deliberações serão aprovadas pela maioria dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de qualidade nos casos em que o julgamento depender de desempate.

Art. 15º O sítio na internet contendo informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento do CACS-Fundeb terá continuidade com a inclusão:

- I - dos nomes dos Conselheiros e das entidades ou segmentos que representam;
- II - do correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o Conselho;
- III - das atas de reuniões;
- IV - dos relatórios e pareceres;
- V - outros documentos produzidos pelo Conselho.

Art. 16º Caberá ao Poder Executivo Municipal, com vistas à execução plena das competências do CACS- Fundeb, assegurar:

- I - infraestrutura, condições materiais e equipamentos adequados e local para realização de suas competências;
- II- um servidor do quadro efetivo municipal para atuar como Secretário Executivo do Conselho;
- III- oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos a sua criação e composição.

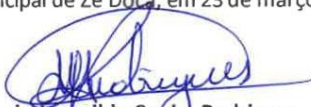
Art. 17º O regimento interno do CACS-Fundeb deverá ser criado ou atualizado e aprovado no prazo máximo de até 30 (trinta) dias após a posse dos Conselheiros.

Art. 18º O conselho atuará com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local.

Art. 19º Os casos omissos na presente Lei obedecerão às disposições da Lei nº 14.113/2020.

Art. 20º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei nº 0290, 21 de setembro de 2007.

Gabinete da Prefeita Municipal de Zé Doca, em 23 de março de 2021.



Maria Josenilda Cunha Rodrigues
Prefeita Municipal de Zé Doca-MA



MUNICÍPIO DE
ZÉ DOCA - MA

PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA
Avenida Militar, sn, Vila do Bec, Cep. 65365-000, Zé Doca MA
CNPJ 12.122.065/0001-99, prefeitura@zedoca.ma.gov.br

ANEXO B

Portaria nº 004/2023

Nomeação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Zé Doca-MA



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA-MA
GABINETE DA PREFEITA**

PORTARIA Nº004/2023-GB

Nomeação do Conselho de
Acompanhamento e Controle Social do
CACS-FUNDEB de Zé Doca- MA.

A PREFEITA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA, ESTADO DO MARANHÃO, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pela lei orgânica, Lei Municipal nº532/2021, que reestrutura o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-CACS-Fundeb,

RESOLVE

Art. 1º Nomear os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb, para o quadriênio de 2023 a 2026 conforme a seguinte composição:

I Representantes do Poder Executivo Municipal:

Titular: WASHINGTON KENNED CLINTON JOHNSON SOUSA MORAIS

Suplente: CHARLES NIXON ARAUJO PEREIRA

Representante da Secretaria Municipal de Educação:

Titular: FELIPE MARCIEL DOS SANTOS

Suplente: NARA KASSIA DA SILVA DE MESQUITA

II Representante dos Professores da Educação Básica Pública Municipal:

Titular: MARIA ROSENILDE SAMPAIO SOUSA

Suplente: DEIGIANE DAS NEVES SANTOS SOUSA

III Representante dos Diretores das Escolas Básicas Públicas Municipais:

Titular: DENILSON ASENSA DA SILVA

Suplente: ILDINEIDE TRINDADE DOS SANTOS

Av. Militar, s/nº - Vila do BEC – Zé Doca – MA - CNPJ: 12.122.065/0001-99



PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA-MA
GABINETE DA PREFEITA

IV Representante dos Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas Municipais:

Titular: RAIANE CRISTINA MESQUITA SERRA

Suplente: ANTONIA GRACIETE SILVA FEITOSA RODRIGUES

V Representantes dos Pais de Alunos da Educação Básica Pública Municipal:

Titular: CARLOS CAMARA DOS SANTOS

Suplente: SERGIO CARNEIRO ARAÚJO

Titular: ANTONIO JOSÉ DA CONCEIÇÃO DE ALMEIDA

Suplente: ANTONIO FERREIRA DE SOUSA

VI Representantes dos Estudantes da Educação Básica Pública Municipal:

Titular: RILDERLENE ALVES CARRIAS ANDRADE

Suplente: MARILENE GOMES DE SOUSA

Titular: EFIGENIA PEREIRA DOS SANTOS VERAS

Suplente: LUZIA DE LIMA PEREIRA

VII Representante do Conselho Municipal de Educação:

Titular: ANGÉLICA DE OLIVEIRA CARVALHO

Suplente: MARIA DA PIEDADE DE SOUZA OLIVEIRA

VIII Representante do Conselho Tutelar:

Titular: JOSÉ ANTONIO FERREIRA DA SILVA

Suplente: MARIA FRANCISCA SOUSA DE CARVALHO

IX Representantes de Organizações da Sociedade Civil:

Titular: ELIZAMA MARQUES SILVA

Suplente: ROBSON RUI PEREIRA MORAIS

Titular: MARIA ANTONIA NASCIMENTO SANTOS

Suplente: ANTONIO ADAILTON LIMA SANTOS

X. Representante das Escolas do Campo:

Titular: JORGEANNE DA COSTA SILVA

Suplente: JAKSON BEZERRA CUNHA



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA-MA
GABINETE DA PREFEITA**

Art. 2º O mandato destes conselheiros encerra-se em 31 de dezembro de 2026.

Art. 3º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogadas as disposições contrárias.

DÊ-SE CIÊNCIA, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

**GABINETE DA PREFEITA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA-MA, EM 02 DE JANEIRO DE
2023.**

MARIA JOSENILDA CUNHA RODRIGUES
Prefeita Municipal

ANEXO C

Ata das assembleias de escolha dos representantes de segmento

ATA DA REUNIÃO DAS ESCOLAS DO CAMPO DO MUNICÍPIO DE ZÉ DOCA-MA. Aos vinte e sete dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às dez horas, na Escola Municipal Pomar de Andrade -Quadra Fortaleza, Zona Rural deste município, reuniu-se a representantes da comunidade escolar das escolas do campo deste município. Foi convidada para presidir a reunião a sra. Jorgeanne da Costa Silva, que deu boas vindas aos participantes e em seguida explicou sobre a necessidade deste segmento eleger duas pessoas para representar as Escolas do Campo no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb deste município. Continuando, falou sobre a importância do CACS-Fundeb e logo após iniciou-se as indicações e eleição dos representantes, concluído esse trabalho foi eleita a sra. **Jorgeanne da Costa Silva**, para titular e o sr. **Jakson Bezerra Cunha**, para Suplente. Dando continuidade a presidente da reunião agradeceu a participação de todos e por não haver mais nada a tratar encerrou a reunião. Foi lavrada a ata, que após lida e aprovada, vai devidamente assinada. Zé Doca-MA, em 27 de dezembro de 2022.

Jorgeanne da Costa Silva
Jakson Bezerra Cunha
Nebilton Barroso Cadilhe
Pedro Paulo Moura
Marta dos Santos Ribeiro
José Bonifácio Sousa
Beatriz de Sousa Rego
Eneilson Pinheiro Santos
Inglês de Sousa Silva
Angela Maria Nunes Rodrigues
Clayton dos Santos
Diana Maria dos Santos

Gabriela dos Santos Silva
Antonio Carlos Gemin
Joana Paula Melo Carvalho

ATA DA REUNIÃO DOS DIRETORES DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ZÉ DOCA-MA. Aos vinte e seis dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às quatorze horas, na Escola Municipal José Miranda Braz, situada na Rua do Comercio, Sn, Centro-Zé Doca-MA. Reuniram-se os Diretores das Escolas Básicas Públicas Municipais com o objetivo de eleger dois membros desse segmento para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb de Zé Doca. Foi convidada para presidir a reunião a sra. MARIA DA PIEDADE DE SOUZA OLIVEIRA, que abriu os trabalhos falando sobre a importância do CACS-Fundeb para educação da Rede Municipal de Ensino, e em seguida citou a necessidade desse segmento eleger dois nomes um titular e um suplente para compor o referido conselho. Em seguida abriu espaço para a eleição, após a conclusão foram eleitos os Representantes dos Diretores das Escolas Básicas Públicas Municipais no CACS-Fundeb, para Titular: DENILSON ASENSA DA SILVA e para Suplente: ILDINEIDE TRINDADE DOS SANTOS. A presidente dos trabalhos por não haver mais nada a tratar encerrou a reunião. Foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada vai devidamente assinada. Zé Doca-MA, em 26 de dezembro de 2022.

Denilson Asena da Silva

Ildineide Trindade dos Santos

Claudineir Marques Mota

Clarisse Guimarães Pereira

Elda Cleitânia Gomes

Antônio José de Oliveira Mota

Abdenilde da Silva Soares Lima

Alcione Nunes Pereira

Elmo Araújo Lopes

Affairinho Raposo

Ana Paula da Silva Soares

ATA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA ELEIÇÃO
DE DOIS MEMBROS PARA COMPOR O CACS-FUNDEB DE ZÉ DOCA/MA.

Aos vinte e seis dias do mês de dezembro de dois mil e vinte dois, às nove horas na sala dos Conselhos da Educação, localizada no prédio da Secretaria Municipal de Educação, situada na Av. Militar, Vila do Bec, Sn, cidade de Zé Doca-MA. Reuniram-se os membros do Conselho Municipal de Educação de Zé Doca, sob a presidência do sr. João Carlos Pinheiro Santos, que abriu os trabalhos saudando os presentes e em seguida citou a pauta da reunião: eleição de dois membros deste conselho para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb deste município. Continuando, falou sobre a importância do CACS-Fundeb para a qualidade da educação da Rede Municipal de Ensino, as atribuições e contribuições para o setor educacional, em seguida abriu espaço para a eleição e após a conclusão dos trabalhos foram eleitas as Representantes do Conselho Municipal de Educação: titular: ANGÉLICA DE OLIVEIRA CARVALHO e Suplente: MARIA DA PIEDADE DE SOUZA OLIVEIRA para compor o CACS-Fundeb. E por não haver mais nada a tratar o presidente deu a reunião por encerrada. Lavrou-se a Ata, que após lida e aprovada, vai devidamente assinada. Zé Doca-MA, em 26 de dezembro de 2022.

Angelica de Oliveira Carvalho

Maria da Piedade de Souza Oliveira

João Carlos Pinheiro Santos

Marcos Antonio da Silva

Jefferson de Oliveira Santos

Marcélia de Aguiar Barros Cadilhe

Henric Alvar Silveira

Natalia Lima de Sousa

ATA DA REUNIÃO DOS ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DE ZÉ DOCA-MA.
Aos vinte e sete dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às quinze horas, na Escola Municipal Getúlio Vargas, Rua da Estrela, sn, Zé Doca-MA. Reuniram-se os Estudantes da Educação Básica Pública sob a presidência da sra. Rilderlene Alves Carrias Andrade, indicada pelos presentes para presidir esta reunião. A presidente deste trabalho agradeceu a todos e em seguida expôs a necessidade deste segmento eleger quatro estudantes, sendo dois titulares e dois suplentes para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb de Zé Doca. Dando continuidade falou sobre a importância do referido conselho para educação municipal e deu início a eleição, terminado o processo, foram eleitos para Representar os Estudantes da Educação Básica Pública de Zé Doca: Titular: RILDERLENE ALVES CARRIAS ANDRADE e Suplente: MARILENE GOMES DE SOUSA, e Titular: EFIGENIA PEREIRA DOS SANTOS VERAS e Suplente: LUZIA DE LIMA PEREIRA. Por não haver mais tratar a presidente desta reunião agradeceu a todos e deu a reunião por encerrada, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, vai devidamente assinada. Zé Doca-MA, em 27 de dezembro de 2022.

Rilderlene Alves Carrias Andrade

Marlene Gomes de Sousa

Efigenia Pereira dos Santos Veras

Luzia de Lima Pereira

Mauro Ribeiro Leite

Vanessa Lima Barros

Raunundo Sousa Sampaio

Marcelo Antonio Vieira Bezerra

Daniel Gomes Almeida

Wenderson Almeida Pereira

Silvestre Gomes Rêgo

Maria Clara Silva

marcelo Antonio Sousa

Gabriel Mendes Gonçalves
Ana Paula Pereira Santos
Edlanea Beatriz Ferreira
Cleudson de Lima Pereira

ATA DA REUNIÃO DOS PAIS DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA-MA. Aos dezenove dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às quinze horas, na E.M. José Arcanjo de Deus e Silva, situada na sede do município de Zé Doca-MA, reuniram-se os Pais de Alunos da Educação Básica Pública Municipal, sob a presidência do sr. Carlos Camara dos Santos, que após agradecer pela indicação do seu nome para a presidência desta reunião, prosseguiu falando sobre a importância do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb para educação de Zé Doca, continuando, citou a necessidade da eleição de quatro pais de alunos, dois titulares e dois suplentes para compor o CACS-Fundeb deste município, explicou o processo eleitoral e logo após deu início aos trabalhos, ao término foram eleitos para Representar os Pais de Alunos da Educação Básica Pública Municipal, no CACS-Fundeb, para Titular: CARLOS CAMARA DOS SANTOS e Suplente: SERGIO CARNEIRO ARAÚJO, Titular: ANTONIO JOSÉ DA CONCEIÇÃO DE ALMEIDA e Suplente: ANTONIO FERREIRA DE SOUSA. A palavra foi franqueada aos eleitos, estes agradeceram a todos pela eleição e em seguida o presidente dos trabalhos, por não haver mais nada a tratar encerrou a reunião. Foi lavrada a presente Ata, que após lida e aprovada, vai devidamente assinada. Zé Doca -MA, em 19 de dezembro de 2022.

Carlos Camara dos Santos
Sergio Carneiro Araújo
Antonio José da Conceição Almeida
Antonio Ferreira de Sousa
José Wellington Carvalho Gomes
Lucio Nêcio Ferreira Gomes
Marcio Pereira Cunha
Marcela Moraes Sales
José Antonio Lima Baues
Eneofilson Pinheiro Santos
João Batista Pereira Torres
Carlos Cesar Santos

Ana Maria Vane Jones
Beatriz Moraes Rubens

ATA DA REUNIÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA-MA. Aos vinte e oito dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às dezasseite horas, os Professores da Educação Básica Pública Municipal de Zé Doca, reuniram-se na Escola Municipal José Miranda Braz, situada na cidade de Zé Doca para eleger dois professores para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb deste município. Foi convidada a Professora Maria Rosenilde Sampaio Sousa para presidir esta reunião. Dando seguimento a sra. presidente agradeceu a presença de todos e em seguida expôs a importância do CACS-Fundeb para a Rede Municipal de Ensino e logo após citou a necessidade da eleição de dois professores: um titular e um suplente para compor o conselho supracitado. Em seguida, abriu espaço para a eleição dos representantes, após a conclusão dos trabalhos foi eleito para Representar os Professores da Educação Básica Pública Municipal no CACS-Fundeb, para titular a sra. MARIA ROSENILDE SAMPAIO SOUSA e para suplente a sra. DEIGIANE DAS NEVES SANTOS SOUSA. Fazendo uso da palavra as professoras eleitas fizeram os agradecimentos pela escolha de seus nomes e em seguida passaram a palavra para presidente, que por não haver mais nada a tratar nesta reunião deu por encerrada; lavrou-se a ata, que após lida e aprovada, vai devidamente assinada. Zé Doca-MA, em 28 de dezembro de 2022.

Maria Rosenilde Sampaio Sousa

Deigiane das Neves Santos Sousa

Francisco Araújo Cavalcante

Elvilde Pinheiro Santos

Marlene Santos Santos

João Teixeira Santos

Newton Santos de Almeida

Sueli Sousa Medeiros

Alcione Ferreira Feitosa

Aldemir de Aguiar Borges

Algenora de Alcobegas Pires
Antônia Chaves de Oliveira
Carlos Augusto Santos
Odinir Santos Alves
Veniude Santos da Cruz

ATA DA REUNIÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL MUNICÍPIO DE ZÉ DOCA-MA.

Aos vinte e oito dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às quatorze horas e trinta minutos, reuniram-se representantes de Organizações da Sociedade Civil deste município na Escola Municipal Diolinda Gusmão, localizada nesta cidade de Zé Doca, com o objetivo de eleger quatro pessoas para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb deste município. Fez a abertura da reunião a sra. Maria Antonia Nascimento Santos, após a indicação pela assembleia, após cumprimentar os presentes explicou sobre o CACS-Fundeb enfatizando sua importância, sua atuação para a qualidade da educação do município e logo após abriu espaço para o processo eleitoral dos representantes, concluído esse trabalho, foram eleitos para Representantes de Organizações da Sociedade Civil para titular: Elizama Marques Silva e suplente: Robson Rui Pereira Morais, titular: Maria Antonia Nascimento Santos e suplente: Antonio Adailton Lima Santos. A palavra foi franqueada os conselheiros eleitos fizeram uso da palavra agradecendo a todos pela eleição e em seguida passaram a palavra para a presidente que agradecendo a todos encerrou a reunião. Lavrou-se a Ata, que após lida e aprovada, vai devidamente assinada. Zé Doca, em 28 de dezembro de 2022.

Elizama Marques Silva

Robson Rui Pereira Morais

Maria Antonia Nascimento Santos

Antonio Adailton Lima Santos

Antonio Jose Vieira Campos

Rodrigo Pacheco Silva

Rogério Carvalho Gomes

Lucas de Sousa Santos

Marcos Aurelio Santos Campos

Maria das Flores Aguiar

Jose Carlos Trindade Campos

WASHINGTON DE OLIVEIRA TORRES

José Marcos de Sousa Santos

Maria da Conceição Pinheiro

ATA DA REUNIÃO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ZÉ DOCA-MA. Aos vinte e nove dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às nove horas, na Escola Municipal Francisco Cavalcante Brito, localizada na cidade de Zé Doca-MA, sob a presidência da sra. Raiane Cristina Mesquita Serra; reuniram-se os Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas Municipais deste município para eleger dois nomes desta categoria para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb de Zé Doca, sendo um titular e um suplente. A presidente desta reunião falou da importância do CACS-Fundeb para os presentes e em seguida abriu espaço para a eleição e ao término desse processo foi lido os nomes das eleitas; para titular RAIANE CRISTINA MESQUITA SERRA e para suplente: ANTONIA GRACIETE SILVA FEITOSA RODRIGUES. A palavra foi passada para presidente que por não haver mais nada a tratar deu a reunião por encerrada, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, vai devidamente assinada. Zé Doca-MA, em 29 de dezembro de 2022.

Raiane Cristina Mesquita Serra
Antonia Graciete Silva Feitosa Rodrigues
Pedro Arthur De Souza Santos
Antonio Carlos Pereira Sena
João Batista Sousa
Manoel Bruno Araújo
Carlos Eduardo Sousa
Meriancelma de Oliveira Cardoso
José de Souza Ribeiro
Eduardo Sérgio Sousa
Margarita Brito Gomes
Nelsona Feitosa Silva
Diego Henrique Pinheiro
Célio Junior Oliveira Serra



Declaração

O Conselho Tutelar de Ze Doca - MA, órgão permanente e autônomo, não Jurisdicional encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do Adolescente, (Art. 131 do ECA).

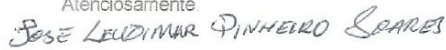
Vem por meio deste, **DECLARAR** para fins de direitos que o Conselho Tutelar de Ze Doca-MA, nesta data 02.01.2023 indica dois representantes ao Conselho Municipal FUNDEB, sob documento para representar referente à Aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e atestar a exatidão de sua aplicação para fins indicados.

Jose Antonio Ferreira da Silva - CPF: 929343743-00 / RG: 122966399-9
Rua C, nº 74 - Conjunto Consolata, Ze Doca-MA
Representante do Conselho Tutelar de Ze Doca

Maria Francisca Sousa de Carvalho - CPF: 005437613-04 / RG: 019917202002-0
Rua Timbiras, nº 277 - Bairro Vila Barroso, Ze Doca-MA
Representante do Conselho Tutelar de Ze Doca

Ze Doca-MA, 20 de dezembro de 2022.

Atenciosamente


Jose Leudimar Pinheiro Soares
Coordenador



PREFEITURA MUNICIPAL DE ZÉ DOCA
GABINETE DA PREFEITA

Ofício nº70/2022-GAB

Zé Doca-MA, 27 de dezembro de 2022.

A Ilma Sra. Sônia Maria Silva Lima
Secretária Municipal de Educação de Zé Doca

Assunto: Indicação dos Representantes do Poder Executivo Municipal para composição do Conselho do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA.

Senhora Secretária,

Encaminho a Vossa Senhoria, os nomes dos Representantes do Poder Executivo Municipal, titulares e suplentes para compor o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA:

Representantes do Poder Executivo Municipal:

Titular: WASHINGTON KENNED CLINTON JOHNSON SOUSA MORAIS

Suplente: CHARLES NIXON ARAUJO PEREIRA

Representante da Secretaria Municipal de Educação:

Titular: FELIPE MARCIEL DOS SANTOS

Suplente: NARA KASSIA DA SILVA DE MESQUITA

Atenciosamente,

Maria Joseenilda Cunha Rodrigues
Prefeita Municipal

ANEXO D

Ata de reunião para eleição do presidente e vice-presidente do CACS-Fundeb de Zé Doca-MA

Ata da Reunião do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb de Zé Doca, para Eleição do Presidente e Vice-Presidente para o Mandato de 2023 a 2026.

Aos dois dias do mês de janeiro de dois mil e vinte e três, às quatorze horas, no pátio da Escola Municipal José Miranda Braz, situada na Rua do Comercio, Sn, Centro-Zé Doca-MA, se fizeram presentes os novos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb deste município para eleger o presidente e vice-presidente deste conselho. Presidiu os trabalhos nesta reunião a convite deste conselho, o sr. Marcos Antônio da Silva, presidente deste conselho no mandato anterior, que abriu os trabalhos saudando os presentes e em seguida expôs a importância do Conselho CACS-Fundeb, bem como as atribuições da presidência e vice-presidência e processo de eleição do novo presidente e vice-presidente. Citou que somente os conselheiros titulares poderiam se candidatar, exceto os indicados pelo Poder Executivo Municipal. Após a realização do ato de posse dos novos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb de Zé Doca para o mandato de 2023 a 2026 conforme consta na Portaria nº 004/2023-GB de 02 janeiro de 2023: **Representantes do Poder Executivo Municipal:** Titular: WASHINGTON KENNED CLINTON JOHNSON SOUSA MORAIS e Suplente: CHARLES NIXON ARAUJO PEREIRA; **Representante da Secretaria Municipal de Educação:** Titular: FELIPE MARCIEL DOS SANTOS e Suplente: NARA KASSIA DA SILVA DE MESQUITA; **Representante dos Professores da Educação Básica Pública Municipal:** Titular: MARIA ROSENILDE SAMPAIO SOUSA e Suplente: DEIGIANE DAS NEVES SANTOS SOUSA; **Representante dos Diretores das Escolas Básicas Públicas Municipais:** Titular: DENILSON ASENSA DA SILVA e Suplente: ILDINEIDE TRINDADE DOS SANTOS; **Representante dos Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas Municipais:** Titular: RAIANE CRISTINA MESQUITA SERRA e Suplente: ANTONIA GRACIETE SILVA FEITOSA RODRIGUES; **Representantes dos Pais de Alunos da Educação Básica Pública Municipal:** Titular: CARLOS CAMARA DOS SANTOS e Suplente: SERGIO CARNEIRO ARAÚJO, Titular: ANTONIO JOSÉ DA CONCEIÇÃO DE ALMEIDA e Suplente: ANTONIO FERREIRA DE SOUSA; **Representantes dos Estudantes da Educação Básica Pública Municipal:** Titular: RILDERLENE ALVES CARRIAS ANDRADE e Suplente: MARILENE GOMES DE SOUSA, Titular: EFIGENIA PEREIRA DOS SANTOS VERAS e Suplente: LUZIA DE LIMA PEREIRA; **Representante do Conselho Municipal de Educação:** Titular: ANGÉLICA DE OLIVEIRA CARVALHO e Suplente: MARIA DA PIEDADE DE SOUZA OLIVEIRA; **Representante do Conselho Tutelar:** Titular: JOSÉ ANTONIO FERREIRA DA SILVA e Suplente: MARIA FRANCISCA SOUSA DE CARVALHO; **Representantes de Organizações da Sociedade Civil:** Titular: ELIZAMA MARQUES SILVA e Suplente: ROBSON RUI PEREIRA MORAIS, Titular: MARIA ANTONIA NASCIMENTO SANTOS e Suplente: ANTONIO ADAILTON LIMA SANTOS; **Representante das Escolas do Campo:** Titular: JORGEANNE DA COSTA SILVA e Suplente: JAKSON BEZERRA CUNHA. Foi realizada a eleição para escolha da presidência e vice-presidência deste Conselho: abriu-se espaço para candidatura, votação e apuração. Foram eleitos e empossados o Sr. DENILSON ASENSA DA SILVA para **Presidente** e a Sra. ANGÉLICA DE OLIVEIRA CARVALHO para **Vice-Presidente** do Conselho Municipal de

Acompanhamento e Controle Social do CACS-Fundeb para o mandato de 2023 a 2026.
E por não haver mais nada a tratar, deu-se a reunião por encerrada, lavrou-se a ata, que
após lida e aprovada encontra-se devidamente assinada. Zé Doca-MA, em 02 de janeiro
de 2023.

Washington Kennel Clinton Johnson Sousa Moraes

Charles Nicou Araújo Perino

Felipe Marciel dos Santos

Nara Karina da Silva de Mesquita

Maria Rosenilde Xampião Sousa

Regiane das Neves Santos Sousa

Denilson Azena da Silva

Heleneide Trindade dos Santos

Raiane Cristina Mesquita Serra

Antônia Jacinete Silva Fátima Rodrigues

Carlo Camara dos Santos

Sergio Carneiro Araújo

Antônio José da Conceição da Moura

Antônio Francisco de Sousa

Rildeslene Alves Canins

Maurício Gomes de Sousa

Efigênia Pereira dos Santos Peras

Luzia de Lima pereira

Angélica de Oliveira Carvalho

Maria da Piedade de Souza Oliveira

João Antônio Ferreira da Silva

Maria Francisca de Sousa de Carvalho

Eliana Marques Delgado

Robson Rui Fereira Moura

Maria Antônia Nascimento Santos

Antonio Adalton Lima Santos

Jorganne da Costa Silva
Jerson Bezerra Cunha