



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

**JANIEL CÉSAR DANTAS DOS SANTOS**

**CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM  
NOVA PALMEIRA/PB: CONTRIBUIÇÕES, LIMITES E DESAFIOS (2007-2020)**

**CAMPINA GRANDE/PB**

**2023**

**JANIEL CÉSAR DANTAS DOS SANTOS**

**CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM  
NOVA PALMEIRA/PB: CONTRIBUIÇÕES, LIMITES E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, PB), como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa 1: História, política e gestão educacionais.

Orientadora: Dra. Luciana Leandro da Silva

**CAMPINA GRANDE/PB**

**2023**

S237c

Santos, Janiel César Dantas dos.

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em Nova Palmeira/PB: contribuições, limites e desafios (2007-2020) / Janiel César Dantas dos Santos. – Campina Grande, 2023.

124 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2023.

"Orientação: Profa. Dra. Luciana Leandro da Silva".

Referências.

1. Política Educacional. 2. Controle Social da Educação. 3. Gestão Educacional. 4. FUNDEB. 5. Política de Fundos. 6. Educação Básica Pública. I. Silva, Luciana Leandro da. II. Título.

CDU 37.014.5(043)

**JANIEL CÉSAR DANTAS DOS SANTOS**

**CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM  
NOVA PALMEIRA/PB: CONTRIBUIÇÕES, LIMITES E DESAFIOS**

Dissertação apresentada a banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 31/ agosto /2023.

BANCA EXAMINADORA:



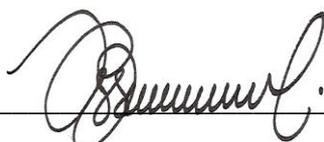
---

Prof. Dr<sup>a</sup> Luciana Leandro da Silva (Orientadora) – Presidente da Banca  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED/UFCG



---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Magna França – Avaliadora externa  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED/UFRN



---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>o</sup> Joedson Silva dos Santos – Avaliador interno  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED/UFCG

Campina Grande/PB, 31 agosto de 2023.

Dedico esta dissertação à minha família e amigos que foram fundamentais nesse momento de esforço pessoal na busca de alcançar o tão sonhado título de mestre. Acredito que sem a contribuição de vocês não seria possível chegar ao final dessa formação. À minha mãe, Professora Maria de Fátima Dantas, que sempre me incentivou a continuar estudando e acreditando na minha capacidade pessoal e profissional. Aos meus filhos, que serviram de motivação para que não desistisse nos momentos de dificuldades. E, por fim, aos meus alunos, pois também é por eles que busco me qualificar para compartilhar desse aprendizado.

## AGRADECIMENTOS

A formação de Mestrado em Educação é um período curto que exige muito esforço do mestrando, pois inclui uma trajetória permeada de vários desafios, incertezas, angústias e, ao mesmo tempo, proporciona alegrias na caminhada. Esse processo divide-se em dois momentos: um coletivo com os colegas e professores, outro quase solitário com apoio do orientador, no entanto, o trabalho reúne contribuições de várias pessoas, sendo indispensáveis para encontrar o rumo certo de cada momento da pesquisa.

Trilhar essa caminhada não foi tão fácil, porém nunca impossível, principalmente devido ao apoio de pessoas especiais a quem dedico este trabalho. Especialmente à minha orientadora, Professora Dr<sup>a</sup> Luciana Leandro da Silva, que sempre acreditou em mim. Agradeço a orientação pautada por um rigor científico, uma contribuição permanente ao longo da trajetória, uma visão bastante crítica, um empenho saudável e exigente, os quais foram necessários para enriquecer todas as etapas do trabalho;

Agradeço também à professora Dr<sup>a</sup> Melânia Mendonça Rodrigues, por quem tenho grande respeito e admiração, pela competência acadêmica e teórica que são conduzidos com toda sensibilidade, por ter me agraciado com alguns exemplares clássicos e basilares para o referencial teórico da pesquisa. À professora Dr<sup>a</sup> Magna França (UFRN), com sua enorme experiência contribuiu imensamente como membro externo na banca de qualificação e defesa, trazendo sugestões indispensáveis para alavancar a qualidade do trabalho. Ao Professor Dr<sup>o</sup> Joedson Silva dos Santos, que fez parte da banca de qualificação, apresentou elementos necessário para ampliar a qualidade do estudo e voltou a contribuir na defesa da dissertação, além dos diálogos e orientações informais que me proporcionou aprendizado. À banca examinadora, pelas sábias observações feitas sobre o meu trabalho. A vocês, os meus agradecimentos;

Agradeço à minha família, minha mãe, meus filhos e todos os meus parentes. Todos souberam compreender as minhas ausências, momento de stress durante o período de escrita desta dissertação. Agradeço também pelas palavras de estímulo e pelo suporte constante.

Especialmente, agradeço à espiritualidade maior do universo que chamamos de Deus, pelo dom da vida, pela coragem e pela sabedoria.

“São raros os conselhos que exercem plenamente suas funções, por medo, vinculação com o executivo ou ignorância das rotinas financeiro-contábeis” (Lisete Arelaro).

## RESUMO

Este trabalho está vinculado à linha de Pesquisa 1 – “História, Política e Gestão Educacionais” do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED), da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e refere-se a um estudo na área de Financiamento básica da Educação, com foco no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. A presente pesquisa tem como objetivo principal analisar a participação do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB, em face de contribuições, limites e desafios na fiscalização dos recursos da educação municipal no período de 2007 – 2020. A abordagem teórico-metodológica, inspirada no Materialismo Histórico-Dialético. Os procedimentos principais utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental. Esta, corresponde à análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, portarias de nomeação dos conselheiros, leis municipais e federais de criação do Fundef e Fundeb. O controle social a partir do Cacs/Fundeb surge após o período de reabertura democrática no país, criado com o Fundef e aperfeiçoado a partir do Fundeb é um mecanismo de participação da sociedade na intervenção das políticas públicas de educação básica. O Fundeb é um instrumento criado para financiar a educação básica no país, tornou-se uma política pública importante, porém não conseguiu minimizar os efeitos da falta de recursos para garantir uma educação de qualidade. A partir da Constituição Federal de 1988 a participação passa a ser um mecanismo de intervenção direta na gestão pública. A sociedade civil tem por meio da participação do Cacs/Fundeb um caminho para acompanhar e fiscalizar os recursos destinados à educação básica, sendo o espaço de participação relevante para criar um ambiente democrático no setor público. A política de fundos foi estabelecida mediante a lógica da distribuição de competências apresentadas para educação básica pública. Entretanto, a política de fundos não conseguiu criar condições para melhorar o ensino, se comparado as nações desenvolvidas, como também não garantiu a universalização das matrículas. Os resultados demonstram que o Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB levou em consideração a legislação federal e adequou a sua composição. Quanto à participação nas reuniões, houve pouca ou nenhuma participação de estudantes, sendo os representantes de professores aqueles que mais se fizeram presentes às sessões. Observou-se, também, que, no período de 2007 a 2017, houve atrasos de salários dos profissionais do magistério e o Cacs/Fundeb cobrou da gestão o pagamento, além de ter reivindicado a implantação e o pagamento do Piso do Magistério. Além disso, o conselho passou a realizar poucas discussões e debates a partir de 2017 o que, provavelmente, está relacionado ao contexto político mais amplo de esfacelamento das instituições democráticas, restringindo-se apenas à análise de documentos contábeis e à aprovação das contas. Neste sentido, ressalta-se o “Controle Social” como um mecanismo importante de participação da sociedade civil nas decisões junto à administração pública. Destacamos, ainda, a necessidade de qualificar e ampliar a participação popular nos conselhos como forma de ocupar e disputar de maneira democrática os espaços de debate para garantir a efetiva e correta aplicação dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Controle Social; Fundeb; Participação; Política de Fundos.

## ABSTRACT

This work is linked to Research line 1 – “History, Policy and Educational Management” of the Program Postgraduate in Education (PPGED), at the Federal University of Campina Grande (UFCG) and refers to a study in the area of Financing basic education, focusing on the Social Monitoring and Control Council of the Fundeb. The research has as its main objective analyze the participation of Cacs/Fundeb of Nova Palmeira/PB, in face of contributions, limits and challenges in the supervision of resources in the municipal education in the period 2007 – 2020. The theoretical-methodological approach, inspired by Historical-Dialectical Materialism. The main procedures used were bibliographic research and documentary. This corresponds to the analysis of the meetings minutes of ordinary and extraordinary, appointing ordinances of the counselors, municipal and federal laws creating of Fundef and Fundeb. The Social control from the Cacs/Fundeb appears after the period of democratic reopening in the country, created with Fundef and perfected from the Fundeb. It is a mechanism for society's participation in the intervention of public policies of the basic education. The Fundeb is an instrument created to finance basic education in the country, it has become an important public policy, but it has failed to minimize the effects of the lack of resources to guarantee a quality education. From the Federal Constitution 1988, participation became a mechanism for direct intervention in public management. The civil society has through of the participation of Cacs/Fundeb, a way to monitor and inspect the resources allocated to basic education, being the space for participation relevant to creating a democratic environment in the public sector. The funding policy was established based on the logic of distributing competencies presented for public basic education. However, the funding policy failed to create conditions to improve teaching, compared to developed nations, as well as not guaranteeing the universalization of registrations. The results demonstrate that Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB took in consideration the federal legislation and adapted its composition. Regarding participation in the meetings, there was little or none student participation, being representatives of teachers who were most present at the sessions. It was also observed that, in the period from 2007 to 2017, there were delays in salaries for teaching professionals and Cacs/Fundeb charged the management for payment, in addition to having claimed the implementation and payment of the Teaching Floor. Furthermore, the council started to hold few discussions and debates from 2017, what probably is related to the broader context political of the disintegration of democratic institutions, restricting itself only to the analysis of accounting documents and the approval of accounts. In this sense, “Social Control” as an important mechanism for civil society participation in decisions with public administration. We also highlight the need to qualify and expand popular participation in councils as a way of occupying and compete democratically the spaces for debate to guarantee the effective and correct application of public resources.

**Keywords:** Social Control; Fundeb; Participation; Fund Policy.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1:</b> Composição das receitas do Fundeb nos municípios brasileiros .....	51
<b>FIGURA 2:</b> Demonstrativos de receitas do Fundeb de Nova Palmeira/PB.....	96

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - Teses na área da educação com descritores sobre o controle social, conselho do Fundef e Fundeb (2007 – 2021) .....	27
<b>QUADRO 2</b> - Dissertações produzidas na área da educação com descritores sobre o <i>controle social</i> da educação (2006 -2019) .....	30
<b>QUADRO 3</b> - Trabalhos sobre descritores de controle social e conselho do Fundeb na Fineduca ....	31
<b>QUADRO 4</b> – Principais fontes dos recursos públicos na política de fundos.....	42
<b>QUADRO 5</b> – Número de profissionais da área pedagógica da secretaria de educação de Nova Palmeira/PB.....	78
<b>QUADRO 6</b> -Frequência dos membros do Cacs do Fundeb de Nova Palmeira/PB nas reuniões do conselho, de 2007 – 2020 .....	88
<b>QUADRO 7</b> - Relação de cargos e representação no Cacs do Fundeb em Nova Palmeira/PB no período de 2007 - 2020.....	91
<b>QUADRO 8</b> – Participação de conselheiros nas reuniões do conselho do Fundeb de Nova Palmeira/PB (2007 – 2020).....	122

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> -Número de alunos matriculados na rede municipal de Nova Palmeira/PB, de 2007 a 2020.....	79
<b>TABELA 2</b> – Metas e resultados das notas do Ideb da rede municipal de Nova Palmeira/PB.....	82
<b>TABELA 3</b> – Quantidade de reuniões do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB, de 2007 a 2020.....	84
<b>TABELA 4</b> – Relatório do Sages/TCE/PB de receitas e despesas dos recursos do Fundeb de Nova Palmeira/PB.....	93
<b>TABELA 5</b> - Relatório do Siope/FNDE receitas e despesas dos recursos do Fundeb de Nova Palmeira/PB.....	94
<b>TABELA 6</b> - Comparativo do Piso Salarial do Magistério em Nova Palmeira/PB.....	100

## LISTA DE SIGLAS

<b>BDTD</b>	Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
<b>CACS</b>	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
<b>CAQI</b>	Custo Aluno Qualidade Inicial
<b>CAQ</b>	Custo Aluno Qualidade
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>FINEDUCA</b>	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IPI</b>	Imposto Sobre Produtos Industrializados
<b>ITR</b>	Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases
<b>PNATE</b>	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>UFCG</b>	Universidade Federal de Campina Grande
<b>SINPUC</b>	Sindicato dos Servidores Municipais do Curimataú e Seridó Paraibano
<b>SAGRES</b>	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
<b>SIOPE</b>	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1. Justificativa .....	20
1.2. Metodologia .....	21
1.3 Procedimentos metodológicos .....	25
<b>2. A POLÍTICA DE FUNDOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO</b> .....	33
2.1 Percurso histórico acerca da política de financiamento da educação no Brasil .....	35
2.2 A reforma do Estado e a política de fundos da educação .....	37
2.3 Origem dos recursos do fundo público da educação .....	41
2.4 O federalismo fiscal e a política de fundos da educação .....	43
2.5 A política de fundos no Estado neoliberal .....	44
2.6 A política de fundos: uma abordagem sobre o Fundef e Fundeb .....	47
<b>3. O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DO FUNDEB</b> .....	52
3.1 Origem e regulamentação do Conselho .....	53
3.2. Controle social: aspectos conceituais .....	59
3.4. Democracia e participação social no contexto do controle social .....	66
3.5. O controle social no contexto Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundeb .....	72
<b>4. O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM NOVA PALMEIRA/PB: PARTICIPAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES</b> .....	75
4.1 Aspectos históricos e geográficos do município de Nova Palmeira-PB .....	75
4.2 Caracterização da rede municipal de educação .....	77
4.3. Histórico do Conselho do Fundeb .....	83
4.5. Estrutura, atribuições e composição .....	90

4.6. Os investimentos públicos do Fundeb municipal no período 2007- 2020: a participação do Cacs na fiscalização.....	92
4.7. Política de reajuste do piso do magistério em Nova Palmeira/PB no período de 2009 – 2020: participação do Cacs.....	98
4.8. Contribuições, limites e desafios na fiscalização dos recursos por parte do Conselho do Fundeb .....	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>122</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa desenvolvida no âmbito da Linha 1 -História, Política e Gestão Educacionais- do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande/UFCG tem como objeto de estudo a política de fundos da educação e o Controle Social do Fundeb no município de Nova Palmeira/PB.

A escolha pelo tema deve-se à necessidade emergente em conhecer e aprofundar o trabalho desenvolvido no/pelo Cacs/Fundeb. Minha experiência frente ao Sindicato de Servidores Públicos Municipais do Curimataú e Seridó Paraibano (Sinpuc), assim como minha participação em conselhos municipais, possibilitaram levantar questionamentos sobre a participação e atuação deste órgão de fiscalização.

Nesse sentido, despertou-me a curiosidade sobre a participação do conselho do Fundeb na fiscalização e acompanhamento dos recursos do fundo. Destarte, convém destacar que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb tem dificuldades de cumprir com o seu papel de órgão fiscalizador frente às disputas políticas no âmbito do colegiado, como também de ter acesso aos dados e informações no que diz respeito às receitas e despesas, notas fiscais, folhas de pagamentos com recursos do Fundeb no município de Nova Palmeira/PB. Além disso, o aprofundamento dos conhecimentos acerca do Conselho de Acompanhamento e Controle Social na fiscalização dos recursos do Fundeb no município são de fundamental importância para instrumentalizar a luta que o Sindicato tem realizado em defesa do direito à educação e da valorização dos profissionais da educação.

É imperioso destacar que as informações disponíveis nas plataformas virtuais ou divulgadas pela gestão municipal não são de fácil compreensão, havendo dificuldade de manuseio desses dados. Diante disso, torna-se relevante investigar os motivos pelos quais essas e outras dificuldades ocorrem para que se possa pensar em estratégias de participação mais efetivas e engajadas, bem como o aperfeiçoamento da atuação do conselho na fiscalização dos recursos da educação de forma a garantir a aplicação adequada dos investimentos, colocando em destaque a participação, os limites e as contribuições desse órgão colegiado para a educação municipal.

A relevância desta pesquisa leva em consideração o fato de haver poucos estudos na região e no âmbito do próprio PPGED/UFCG acerca da participação do Cacs/Fundeb na

aplicação e execução dos recursos do fundo<sup>1</sup>, uma vez que foram feitas buscas no banco de dissertações do PPGED/UFCG, na linha 1, e não foi encontrado nenhum trabalho com essa temática, bem como na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações/BDTD com foco no Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB.

Dessa forma, esse trabalho busca contribuir para a produção científica da área, buscando favorecer leituras, elementos de reflexão para comunidade científica, elementos de uma experiência local que poderá esclarecer situações presentes no contexto geral em relação às possíveis dificuldades no trabalho do conselho do Fundeb no que tange à participação, à fiscalização e ao acompanhamento dos recursos destinados à educação. Cabe destacar que estudar o Controle Social do Fundo da Educação presume adentrar mais adiante nos conhecimentos relacionados ao Financiamento da Educação básica.

O controle social no Brasil surge no contexto da redemocratização do Estado brasileiro, durante a década de 1980, a exemplo dos conselhos populares, que assumiu papel importante no cenário nacional, impulsionando a organização dos sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos. Diante desse importante avanço, a sociedade civil organizada, a partir de suas instâncias de representação, teria a possibilidade de participar do controle e da fiscalização dos recursos públicos da educação a partir da CF 1988. No entanto, algumas instâncias ou órgãos de representação da sociedade, estabeleceram-se mediante a intransigência do neoliberalismo. As privatizações, por exemplo, ocorridas a partir da década de 1990, delegaram ao mercado que exercesse influência nos investimentos públicos de todas as áreas, inclusive na educação (FREIRE, 2014).

A política de controle social foi regulamentada no final da década de 1980, em um contexto de reabertura democrática e ampla mobilização social por direitos e por participação. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “constituição cidadã”, pode-se dizer que houve um comprometimento maior do Estado com o direito à educação e com a institucionalização de mecanismos de participação<sup>2</sup>, graças à pressão e à luta de movimentos sociais organizados que ocorreram nesse período. Os movimentos dos trabalhadores, as lutas de classes e as greves de 1978-1979<sup>3</sup> foram importantes acontecimentos para desgastar o regime militar e criar uma perspectiva democrática para o Brasil.

---

<sup>1</sup> O termo fundos é utilizado para indicar uma reserva constitucional de parte dos impostos para uma área definida pelo Governo (DAVIES, 2006).

<sup>2</sup> A participação possui diferentes interpretações, uma delas nos faz entender que seja tomar parte em alguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples expectador ou de protagonista de destaque.

<sup>3</sup> O movimento operário eclodiu protestos e greves no período militar no Brasil e exerceu papel fundamental para a retomada democrática no país. Essa organização da classe trabalhadora junto aos

A participação é um mecanismo importante de apropriação, ou seja, é a cota parte de um todo que tem relevância no processo organizativo nas instâncias representativas e democráticas. Nesse sentido, participar é se fazer presente de maneira ativa, colaborando nos momentos de decisões, na fiscalização, acompanhamento, críticas e dando sugestões para possíveis resoluções de problemas.

O controle social é a maneira pela qual a sociedade atua diretamente na gestão de um órgão, dando sua contribuição na interferência das ações da administração na execução dos recursos públicos, no cuidado com o patrimônio e seu funcionamento. Esse acompanhamento da gestão acontece na busca garantir a resolução de problemas, assim como assegurar aos cidadãos a prestação de serviços de qualidade.

É na fiscalização que o controle social acontece, utilizando-se desse mecanismo, fazer observação das receitas e análise das despesas para chegar a algum resultado. O acompanhamento contínuo das contas públicas é necessário para o melhoramento dos serviços prestados pelo Estado. As organizações populares representantes da sociedade civil têm papel fundamental na participação, fiscalização e acompanhamento da administração pública.

Segundo Siraque (2004), o Controle Social frente à relação administrativa do Estado apresenta possibilidades e limites na CF 1988, uma vez que o termo Controle Social está interligado com fiscalização e acompanhamento das ações da administração pública. Nesse sentido, o autor assinala a ideia de diferenças entre as palavras fiscalização e acompanhamento, no entanto, parece a mesma coisa, ao destacar que:

A nosso ver, fiscalizar e controlar, no texto supracitado, significam a mesma coisa e ambas as palavras têm o mesmo objetivo; isto é, impedir que os atos do Executivo, tanto da administração direta quanto da indireta, desviem-se das finalidades determinadas pelas normas do ordenamento jurídico. Assim, o termo controlar, no caso, reforça o termo fiscalizar, o qual poderia significar, também, verificar, analisar (SIRAQUE, 2004, p. 95).

Para tanto, o controle e a fiscalização da administração pública revelam-se como sinônimos dentro da perspectiva de cumprir o exercício mediante as atividades da administração. A fiscalização e/ou acompanhamento da gestão pública devem ser realizados numa esfera democrática em razão das reflexões acerca dos marcos legais e princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

---

movimentos sociais serviu de inspiração para que a sociedade como um todo pudesse entender que é a partir da participação e da organização popular que se fortalece a luta pela garantia de seus direitos.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passaram a ter um papel importante na Educação Básica, posto que se instituiu um regime de colaboração e um pacto federativo que, por meio dos quais, a União descentraliza e delega responsabilidades e tarefas aos entes federativos locais. Um exemplo disso pode ser constatado no Artigo 212 da sua Carta Magna que preconiza que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Esses municípios, em sua grande maioria, sobrevivem das receitas do Fundo de Participação dos Municípios, bem como das receitas do Fundeb que, em boa parte, são provenientes de transferências de impostos. Contudo, é importante levar em consideração o poder/papel da União quando se trata de questões relacionadas às disparidades financeiras. Nesse sentido, sabe-se que o país possui desigualdades latentes quanto à arrecadação e à distribuição de recursos, pois mantém uma divisão desigual de arrecadação entre a União, estados, municípios e Distrito Federal (IBGE, 2020).

Portanto, é relevante destacar que, diante desse quadro, o Brasil possui um sistema federalista em desequilíbrio, em que a União arrecada mais imposto e permanece com mais recursos, os governos de estados e municípios tentam criar condições para se fortalecerem diante da esfera federal em busca da conquista de recursos. Todavia, esses movimentos promovem disputas e competição entre os entes da federação.

Os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) provêm da arrecadação de impostos, estando diretamente relacionados à política fiscal e ao regime de colaboração entre União, estados e municípios. Essa política de financiamento está estabelecida, principalmente, na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9394/1996) que refletem também as disputas em torno do fundo público no Brasil, de modo que os recursos públicos não são exclusivamente destinados para as instituições públicas, podendo, também, subsidiar o ensino privado, como consta no Artigo 213 da Constituição Federal e no Artigo 77 da LDB (Brasil, 1996).

Além disso, ressalte-se que, de acordo com Oliveira (2018), é função do Ministério da Educação consolidar essa política nacional de financiamento para custear as despesas com educação básica, a política pública tem papel de articular as ações inerentes à estruturação do ensino nas variadas modalidades no país.

A Constituição Federal de 1988 tem um papel importante quando estabelece o direito à educação como dever do Estado e da família, sendo ambos responsáveis por todo o processo educativo do indivíduo. A Carta Magna organiza o sistema de ensino e garante condições mínimas para custear a política de financiamento da educação pública, estabelecendo uma vinculação percentual mínima, o que representa importante conquista, mas que vem sendo ameaçada e colocada em risco desde a década de 1990, momento em que as políticas neoliberais avançam fortemente no país.

Aprovada nesse contexto de avanço do neoliberalismo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB regulamenta, em seu texto, como responsabilidade da União, Artigo 9º, inciso III:

Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (BRASIL, 1996).

É importante frisar que o projeto minimalista de LDB foi aprovado em contraposição ao projeto do movimento dos educadores. Na compreensão de Saviani (2013), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - (LDB) possui um caráter neoliberal, haja vista que as reformas educacionais da década de 1990 propiciaram o neotecnicismo, no qual o controle é fundamental para chegar aos resultados numa visão liberal. Nesse sentido, é “pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade” (SAVIANI, 2013, p. 439). Sendo assim, a competição é um mecanismo advindo do neoliberalismo.

Portanto, compreende-se que o papel atribuído à União é mínimo, uma vez que atua apenas na assistência, na complementação e na redistribuição dos recursos, ou seja, não garante efetivamente o comprometimento do Estado com a educação. Nesse sentido, cabe à sociedade pressionar para que a União garanta recursos suficientes para subsidiar a educação pública, posto que é o ente federativo mais forte e com maior capacidade de arrecadação.

Quanto à questão de financiamento da educação, a LDB estabelece, no art. 10º inciso II, que o Estado tem um papel de: “definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental de modo a assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público” (BRASIL, 1996).

Os artigos 70º e 71º da LDB tratam, respectivamente, do que é manutenção e desenvolvimento do ensino, o que pode ser gasto com recursos na sua manutenção, como também o que não se constitui despesas com manutenção da educação.

Como forma de cumprir o disposto na CF 88 e diante do avanço das políticas neoliberais que alteraram o papel do Estado nos anos 1990, a Lei 9.394/1996 foi aprovada mediante as reformas do Estado Nacional, realizada pela primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O governo de Fernando Henrique buscava instalar uma reforma que diminuísse o tamanho do Estado, ou seja, uma administração alinhada ao neoliberalismo. E o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado como mecanismo de subvinculação de recursos e, a partir dele, foi criado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Cacs, considerado como uma das principais contribuições dessa proposta.

De acordo com a versão oficial, esse mecanismo teria criado condições para envolver a sociedade no processo de fiscalização, acompanhamento, supervisão das receitas e despesas realizadas pelo poder público (BRASIL, 1996). No entanto, sabe-se que isso não se deu de forma automática e que nem sempre o Conselho cumpre, de fato, sua função de fiscalizar e acompanhar os recursos públicos

Em 2007, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, decidiu-se dar continuidade a essa política de controle social, ampliando o número de membros, assim como tornando mais objetivas as atribuições do Conselho Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Fundeb), algo que deve ser considerado como uma conquista de grande relevância do movimento dos educadores, na medida em que contribuiria ainda mais para o cumprimento da vinculação percentual mínima obrigatória de recursos para a educação, prevista no Artigo 212 da Carta Magna.

Diante disso, entende-se que há uma relação intrínseca entre a política de financiamento da educação e o controle social dos recursos, resultando, portanto, num dos mecanismos que permitem a materialização do direito à educação (NÉSPOLI, 2021). Faz-se necessário, assim, zelar por uma aplicação justa e adequada dos recursos da educação, de modo a garantir a efetivação desse direito social tão relevante para a sociedade.

Com a criação do Fundeb, ampliou-se a responsabilidade do Estado quanto à valorização dos profissionais da educação, haja vista que a maior parte dos recursos precisaria ser destinada para a folha de pagamentos. Entretanto, no caso de Nova Palmeira, observou-se, em diferentes momentos, atrasos e não efetuação de pagamento da folha dos profissionais da

educação, o que possibilita fazer uma série de questionamentos acerca das atribuições, limites e desafios da atuação do Cacs-Fundeb neste município.

Assim, o presente estudo parte das seguintes questões:

- Quais são as principais contradições presentes na compreensão acerca do controle social e da política de fundos para a educação básica brasileira, no contexto do neoliberalismo?
- Como se deu o processo de criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb? Quais são as suas principais atribuições, organização e funcionamento?
- Quais são as contribuições, limites e desafios do Cacs do Fundeb do município de Nova Palmeira-PB na fiscalização dos recursos destinados à educação?

Desses questionamentos, decorrem os seguintes objetivos:

Geral: Analisar a participação do Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb de Nova Palmeira/PB na fiscalização dos recursos da educação municipal, ressaltando suas contribuições, limites e desafios no período de 2007 a 2020.

Específicos:

- Compreender o controle social e a política de fundos para a educação básica brasileira, no contexto do Estado neoliberal;
- Compreender o processo histórico de criação, organização e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb;
- Analisar os limites, desafios e contribuições na fiscalização do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no município de Nova Palmeira-PB.

## 1.1 Justificativa

A escolha pelo desenvolvimento da pesquisa na cidade de Nova Palmeira se deu pelo fato de o pesquisador residir neste município, obtendo, assim, facilidade de acesso às informações gerais e suas particularidades em torno das questões sociopolíticas e educacionais. Outrossim, a escolha deveu-se por sua atuação como professor da educação básica, como membro suplente do conselho do Fundeb e como militante sindical e atual membro titular do Conselho Municipal de Educação de Nova Palmeira/PB. O presente trabalho seguramente deve contribuir para a compreensão acerca dos limites e desafios existentes da fiscalização e controle social dos recursos financeiros aplicados na educação municipal.

O conhecimento e a experiência adquirida ao longo dos anos como membro de conselhos, bem como a participação no Cacs/Fundeb, despertaram, no pesquisador, questionamentos acerca do funcionamento do Cacs de Nova Palmeira/PB, de modo a entender os impasses, entraves e potencialidades diante da realidade que está posta, e das atribuições previstas na legislação da educação.

Além disso, o trabalho alcança uma importância profissional, pois a pesquisa permitirá aprofundar os conhecimentos e reflexões acerca dessa temática, podendo instrumentalizar melhor a luta pela aplicação adequada dos recursos da educação básica pública. Espera-se, com isso, poder contribuir com o esclarecimento de questionamentos atinentes à ação do Conselho do Fundeb frente aos desafios.

Registre-se que este estudo possui relevância a nível local, uma vez que são apresentadas descrição e análise do controle social do Fundeb no âmbito municipal. Contudo, seu alcance pode ser ampliado para outros níveis e órgãos federativos. Ademais, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social é um dos elementos fundamentais na área da educação no que diz respeito à sua função fiscalizadora e de acompanhamento dos recursos destinados à educação. Além disso, justifica-se pela contribuição que poderá oferecer ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), já que esse tema ainda não foi abordado no programa, servindo, portanto, de possível referencial para estudos posteriores a serem desenvolvidos.

É imperioso destacar que inúmeros municípios de pequeno porte, como o de Nova Palmeira/PB, não dispõem de recursos suficientes para custear o funcionamento da educação. Mesmo assim, faz-se necessário chamar a atenção para a política de controle social, uma vez que é um instrumento de acompanhamento e fiscalização. É fundamental a realização desse estudo para discutir e entender como acontece o acompanhamento por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Com o desenvolvimento dessa pesquisa, espera-se ter um diagnóstico sobre a política de Controle Social do Fundeb em Nova Palmeira/PB: sua atuação, contribuições, limites e desafios existentes, buscando compreender de forma mais profunda como ocorre o monitoramento da aplicação dos recursos financeiros na educação.

## 1.2 Metodologia

Do ponto de vista metodológico, esse trabalho busca desenvolver uma abordagem amparada no Materialismo Histórico e Dialético como método para discutir a temática posta,

entendendo-o como fundamento importante para analisar de forma crítica e elucidativa a política de controle social da educação. Sobre esse método, Frigotto (2010, p. 79) assinala que:

[...] é importante enfatizar que a dialética, para ser materialista e histórica, não pode constituir-se numa doutrina ou numa espécie de suma teológica. Para ser materialista e histórico tem de dar conta da totalidade, do específico, do singular e do particular. Isto implica dizer que as categorias totalidade, contradição, mediação, alienação não apriorísticas, mas construídas historicamente.

Nesse sentido, o autor supracitado entende que a ênfase recai sobre a importância da historicidade do sujeito e das relações construídas, na tentativa de compreensão da totalidade. Diante disso, a “[...] dialética situa-se, então, no plano da realidade, no plano histórico, sob a forma de trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (FRIGOTTO, 2010, p.82). Dessa forma, na concretude da análise da atuação e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em Nova Palmeira/PB, buscamos tecer uma análise crítica que supera a aparência da realidade e intenta compreender as contradições da política de controle social e de financiamento.

É preciso ter clareza de que a compreensão do real não se revela no fenômeno de forma óbvia, ou seja, é preciso ir além da sua aparência para chegar à essência. Assim, o fenômeno não se expressa em si, mas se apresenta a partir das suas contradições. “A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é” (KOSIK, 1976, p. 11).

Na presente pesquisa, essas categorias são mobilizadas a fim de que seja possível obter uma compreensão mais profunda acerca da atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, pois sabe-se que há elementos ainda indefinidos à luz da essência da realidade. Diante disso, considera-se fundamental esse entendimento sobre o fenômeno e sua essência utilizado por Kosik (1976).

Além disso, a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb precisa ser compreendido em sua totalidade, ou seja, o controle social representa-se num contexto da política de financiamento da educação, da política de fundos, das disputados pelo fundo público. Destaque-se que, quando tratamos de totalidade, nos referimos não ao todo já elaborado ou pronto, mas ao que será determinado. Nesse sentido, a totalidade é mais complexa daquilo que aparenta ser, logo, perde o caráter de simplicidade, sendo encontrada a partir da contradição do objeto investigado (CURY, 1985).

A busca pela compreensão acerca das respostas relacionadas ao tema proposto não ocorre mediante a análise de todos os aspectos, tampouco pretende esgotar todos os fatos, haja vista que essa não é a intenção da totalidade. Dessa forma, a totalidade do conhecimento sobre o objeto é identificada através das partes e das relações entre elas existentes (Cury, 1985). O Cacs do Fundeb não pode ser analisado isoladamente como uma totalidade sem relações com a sociedade, com a educação, com a política de fundos, mas deve ser estudado levando em consideração as relações entre todas essas partes e suas inter-relações.

A totalidade possui uma abrangência de elementos conectados e integrados com as partes. Para se pesquisar sobre Cacs do Fundeb, faz-se necessário compreender o processo histórico que evidencia sua origem, sua evolução, seus impasses e o contexto sociopolítico no qual está inserido. Para tanto, esses elementos ajudam a esclarecer a essência do objeto pesquisado, demonstrando a veracidade dos fatos.

No âmbito do método materialista histórico e dialético, outra categoria fundamental a ser levada em consideração é a contradição, uma vez que permite compreender quais serão as contradições existentes ao analisar Cacs do Fundeb, principalmente no que se refere às contradições existentes entre os interesses da sociedade civil e o poder público. Em Cury (1995), observa-se, acerca da contradição, o seguinte:

Ela é o momento conceitual explicativo mais amplo, uma vez que reflete o movimento mais originário do real. A contradição é o próprio motor interno do desenvolvimento. Conceber uma tal metodologia sem a contradição é praticamente incidir num modo metafísico de compreender a realidade. A racionalidade do real se acha no movimento contraditório dos fenômenos pelo qual esses são provisórios e superáveis. A contradição é sinal de que a teoria que a assume leva em conta que ela é o elemento chave das sociedades (CURY, 1995, p. 27).

As considerações iniciais sobre contradição remetem-nos às relações presentes na atuação, nas contribuições e nos impasses do colegiado no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. A política de conselhos, mesmo sendo algo já consolidado, possui contradições que merecem ser investigadas e esclarecidas, principalmente no período delimitado para efetivação dessa pesquisa.

A categoria da contradição contribui para a compreensão do movimento realizado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e as relações de conflitos presentes no colegiado e/ou do colegiado com o poder público. Contudo, a interpretação da realidade é capaz de revelar a luta de classes como busca pela transformação social em que o resultado

concreto do que é e do que ainda não chegou a ser se apresenta numa perspectiva contraditória (CURY, 1985).

É importante frisar que a categoria hegemonia tem um papel importante no trabalho para delimitar o processo de dominação e o controle do poder ideológico da classe dominante sobre as instâncias de participação, a exemplo dos conselhos. Ao se utilizar a concepção de hegemonia e dominação ideológica de uma classe sobre a outra, ou seja, dominantes e subalternos, se revela uma concepção do poder público e de controle social.

Em se tratando de aspectos hegemônicos, transita-se, concomitantemente, por questões ideológicas. Dessa forma, o controle da classe dominante é imposto a partir de uma ideologia forte e consistente que não permite desarmonia frente às imposições demandadas para a classe dominada. Para Cury (1985, p. 48), o conceito de hegemonia é expresso da seguinte forma:

A hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, ela busca também o consenso nas alianças de classe, tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção.

Pode-se dizer que existe uma cultura ideológica impregnada no senso comum da sociedade em que os interesses da classe dominante possuem maior legitimidade sobre as demais classes e que serve à política de conselho. Com isso, o poder público consolida uma cultura hegemônica nessa instância de participação. Para Cury (1985), a formação da ideologia não é dada, é construída pelas classes sociais, afirmada como uma atividade política no próprio movimento dessa classe.

A hegemonia, enquanto categoria, transcende as relações entre classe dominante e dominada, uma vez que comanda quem é dirigido, ou seja, a sociedade civil é comandada pelo poder público. Mesmo com o comando, permite-se, à classe subalterna, o direito de reivindicação. Para tanto, a classe dominante cria meios de satisfazer alguns interesses dos dominados que, por sua vez, se enfraquecem e são desarticulados, porém sempre é possível resistir e se contrapor ao poder dominante (CURY, 1985).

As categorias metodológicas do materialismo histórico e dialético são fundamentais para contribuir nessa discussão e para o esclarecimento e análise dos documentos que permeiam a política de conselho do Fundeb como objeto de estudo. Essas categorias permitem

compreender a realidade na totalidade das partes e em suas inter-relações. A hegemonia é uma delas, pois permite entender as correlações de forças existentes entre o poder público e sociedade civil.

Quanto às categorias de conteúdo destacamos as seguintes: “controle social, política de fundos e participação. O controle social é uma ferramenta importante de intervenção da sociedade civil nas disputas de interesses. Para Carvalho Filho (2018), o Controle social na Administração Pública deve acompanhar alguns mecanismos tanto de ordem jurídica quanto administrativa para poder realizar a fiscalização das ações executadas pela gestão pública. Nesse caso, a fiscalização deve ocorrer de maneira que acompanhe as atividades e execuções de agentes públicos para poder corrigir possíveis ilegalidades.

Outra categoria de conteúdo importante destacada neste trabalho é a “Política de Fundos” presente no contexto do financiamento da educação básica. Ora, esse mecanismo teve relevância para apresentar uma proposta de financiamento da educação dos municípios brasileiros. Segundo Pinto (2019), a proposta da política de fundos corresponde à distribuição, entre os estados da federação e distrito federal, de parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para educação e distribuí-los por redes estaduais e municipais na proporção de matrículas das respectivas redes de ensino.

A participação vista também como uma categoria de conteúdo tem papel relevante na organização política dos cidadãos. Neste aspecto, Rodrigues (2003) entende que um mandato representativo possui três preceitos inerentes à participação, a saber: direito à participação dos cidadãos; autonomia dos participantes; destinação dos recursos pelos participantes e executivo do município.

### 1.3 Procedimentos metodológicos

Para alcançar os objetivos traçados para essa pesquisa, foi feito um levantamento de produções bibliográficas, documentos e marcos legais referentes ao período de 2007 a 2020 que tratavam acerca da temática em estudo. Além disso, foi feita uma análise da Constituição Federal de 1998, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei n. 9394/1996), além das leis n. 9.424 de 1996, que regulamentou o Fundef, e da Lei n. 11.494/2006, que trata sobre o Fundeb.

Esta pesquisa adota os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica e documental, como categorias de conteúdo: controle social, neoliberalismo, política de fundos e participação. A pesquisa bibliográfica efetivou-se por meio do levantamento de teses e

dissertações sobre o tema, além da leitura dos principais autores considerados referências na área, quais sejam: Pinto (2006, 2008, 2014, 2015, 2018, 2019); Davies (2006, 2012); Gohn (2003, 2011); Bobbio (1987, 2010); Callegari (2008); e Frigotto (2010, 2016) e Gramsci (1954, 1984, 2011).

A pesquisa documental foi feita por meio do levantamento de leis, portarias, decretos, atas de reunião e outros documentos oficiais, tais como: Lei orgânica do município de Nova Palmeira-PB, Plano Municipal de Educação de Nova Palmeira-PB, Lei n. 01/1998, que cria o Cacs/Fundef, Lei n. 091/2007, que cria o Cacs/Fundeb e a Lei 0342/2021, que dispõe sobre a reestruturação do Cacs/Fundeb no município. No entanto, houve dificuldades em acessar alguns documentos, haja vista que nem todos foram encontrados. Esta pesquisa faz uma análise das atas do Conselho do Fundeb, do regimento interno do conselho e das portarias de nomeação dos conselheiros.

Na análise documental, consideramos as seguintes dimensões para desenvolver e operacionalizar o objeto de estudo: primeiro, levar em consideração o contexto social ou mesmo global no qual estão inseridos os documentos; segundo, conhecer previamente o autor ou autores para identificar sua credibilidade e concomitantemente os documentos; terceiro, se certificar da autenticidade e confiabilidade do texto que será utilizado para se ter certeza da qualidade da informação prestada (CELLARD, 2012).

Diante disso, é necessário salientar que existem vários tipos de documentos escritos. Destacam-se os que são arquivados e os que não são, porém, estes têm importância menor, podendo ser de domínio público ou mesmo privado. Nesse sentido, podem ser observados alguns exemplos de documentos públicos arquivados: arquivos governamentais (federais, regionais, escolares e municipais), arquivos notarial ou jurídico. Como documentos não arquivados temos: jornais, revistas, periódicos, documentos de publicidade, anúncios, tratados, circulares e outros (CELLARD, 2012).

Quanto à posição do pesquisador, este deve ter uma postura no sentido de assumir uma posição ativa enquanto produz conhecimento, trilhando os seguintes passos: localizar, selecionar, ler, reler, sistematizar e analisar as evidências. Esse caminho leva a evidências profundas através de uma investigação elucidativa que apresenta uma compreensão de mundo (EVANGELISTA, 2008).

Isso mostra que o pesquisador é o principal sujeito desse processo e possui uma posição importante na realização da pesquisa, seja na realização de coleta de dados, na seleção ou mesmo quando estiver fazendo a análise do material colhido.

A realização de buscas de Tese e Dissertações, os fichamentos das leituras dos livros, artigos e revistas científicas que dizem respeito ao tema em estudo serviram para fazer o delineamento da pesquisa. Esse procedimento ocorreu a partir de consultas nos documentos disponíveis que já foram pesquisados e analisados, a exemplo de documentos impressos: livros, artigos e teses disponíveis em páginas eletrônicas (SEVERINO, 2007).

Foi feito um levantamento inicial e preliminar no Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) sobre a temática do controle social da educação básica com a finalidade de conhecer os estudos já realizados sobre o tema. Os resultados alcançados demonstram a importância de seguir em investigação como essa, ressaltando a relevância da política do controle social no contexto educacional. Pretende-se que esse estudo contribua no sentido de abrir novos caminhos e mecanismos para se fazer a política dos conselhos.

No primeiro momento da pesquisa, foi feito o uso dos descritores “controle social da educação, conselho do Fundef e Fundeb,”. Assim, foram encontradas 3.202 dissertações e 1.114 Teses no (BDTD). Quando se delimitou a área de educação, esse número caiu para 146 dissertações e 82 Teses e, por fim, apenas 15 trabalhos discorriam especificamente sobre controle social da educação ou conselho do Fundeb na BDTD e no portal de periódicos da CAPES.

Para uma melhor organização das pesquisas efetuadas, elaboramos dois quadros com as Teses e Dissertações de maior relevância para o trabalho. A seguir, segue a descrição por autores, título, ano e categorias para contribuir com a visualização e o entendimento das informações contidas no quadro 1.

**Quadro 1** - Teses na área da educação com descritores sobre o controle social, conselho do Fundef e Fundeb (2007 – 2021)

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Categorias</b>
Elizangela Thiago de Maia	Controle Social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicato dos docentes	2021	Controle social/ sindicalismo
Lucineide Maria dos Santos Soares	Fiscalização das contas do Fundeb pela CGU, o TCE/PI, e o CACS do Fundeb em três município Piauiense de 2007 - 2016	2020	Controle social
Joedson Brito dos Santos	O financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 06 a 06 anos de idade em João Pessoa-PB – 2007 - 2013	2015	Financiamento da educação infantil
Henrique Guimarães Coutinho	Os conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e a gestão municipal de educação: um estudo em municípios nordestinos	2015	Controle social

Gene Maria Vieira Lyra Silva	Controlabilidade social – o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do Fundeb	2013	Controle social
Maria Aparecida Nunes Pereira	Financiamento da educação básica no Estado da Paraíba: análise dos primeiros resultados do Fundeb nos municípios de João pessoa e cabedelo – PB	2012	Financiamento da educação
Juca Gil	Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do conselho do Fundef no âmbito da União	2007	Financiamento da educação e conselho do Fundef
Melânia Mendonça Rodrigues	Sob o signo do embate: avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional	2003	Participação e democracia

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no banco de dados da CAPES e BDTD (2022)

Maia (2021), em sua tese intitulada *Controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicato dos docentes*, tem como objeto de investigação o controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicalismo docente, empiricamente observado nas Resoluções da CNTE (1990-2017). Na tese, a autora assinala contribuições acerca de alternativas democráticas de participação social no controle do financiamento da educação básica, que integram a agenda do sindicalismo docente, de forma a suscitar o debate sobre novas possibilidades que contribuam com avanços no controle sobre a repartição do Fundo Público, a alocação de parte desse recurso para financiar a educação, aliado a instrumentos democráticos de participação popular e social, segundo uma perspectiva sócio-histórica. A autora considera o controle social como um mecanismo popular que está na estrutura do Estado, que possui viés democrático, mas não é um instrumento da sociedade a serviço dos interesses do povo humilde.

A tese acima apresenta relevantes contribuições para a área social, assemelhando-se em alguns pontos com esta pesquisa, com foco num aporte metodológico de uma pesquisa documental. É orientado pelo referencial teórico do Materialismo Histórico-dialético, na perspectiva teórico-metodológica da totalidade. Além disso, apresenta discussões relevantes quanto ao controle social do financiamento, controle social no Estado neoliberal e a política de fundos de financiamento da educação básica.

Soares (2020) apresenta uma tese intitulada *Fiscalização das Contas do Fundeb pela CGU, o TCE/PI e o CACS do Fundeb em três municípios Piauiense 2007- 2016*. Esta também tem relação com nossa pesquisa, uma vez que o foco principal de investigação é o estudo do controle social dos recursos da educação na política de financiamento por meio do Fundeb. Trata sobre a investigação de conselhos do Fundeb de municípios e utiliza como procedimentos metodológicos o estudo documental e bibliográfico.

Santos (2015), na tese intitulada *Financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb: limite e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa/PB – 2007 – 2013* apresenta aspectos do histórico do financiamento da educação no Brasil, bem como trabalha com o pressuposto de que o Fundeb não consegue financiar adequadamente o segmento da educação infantil. Há uma relação intrínseca com a presente pesquisa no sentido de que ambos os trabalhos apresentam a política de fundos como um mecanismo que disponibiliza recursos insuficientes para garantir uma educação de qualidade para todos.

Coutinho (2015), na tese intitulada *Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos*, identifica qual o papel do conselho nesse processo como parte integrante da gestão educacional e esfera institucional responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sociedade sobre os gastos com educação no município.

Silva (2013), em sua tese intitulada *Controlabilidade social – o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do Fundeb*, apresenta a estrutura de funcionamento dos Conselhos de Acompanhamentos e controle social do Fundeb em nível estadual. Seu trabalho tem como objetivo a compreensão da função de controle social exercida por esses conselhos estaduais e os efeitos de suas estruturas de funcionamento e normatização na efetividade institucional.

Pereira (2012) apresenta como tese o *Financiamento da educação básica no estado da Paraíba: análise dos primeiros resultados do Fundeb nos municípios de João Pessoa e Cabedelo – PB*. Esse trabalho apresenta alguns elementos que possuem relação com nossa pesquisa, pois aborda o financiamento da educação em municípios da Paraíba. Aborda, ainda, aspectos da reforma do Estado brasileiro no contexto dos anos 1990, implementação do Fundeb no ano de 2007 e o financiamento da educação em municípios da Paraíba.

Gil (2007), na tese intitulada *Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do Fundef, no âmbito da União, analisa os trabalhos do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, no âmbito da União*, transita pelos trabalhos efetuados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, no âmbito da União. Sua relação com nossa pesquisa se dá da seguinte forma: a tese realiza uma análise das atas das reuniões do Conselho em que o autor analisa sua organização, a frequência em que aconteciam os encontros, a presença dos conselheiros, os conteúdos dos trabalhos. Isso colaborou tanto na reflexão acerca dos procedimentos que foram tomados na presente pesquisa, como também na

discussão da *gênese* e regulamentação do conselho do Fundef no âmbito da União, nos aspectos gerais de organização e funcionamento.

Rodrigues (2003) apresenta na tese intitulada *Sob o signo do embate: avanços e limites da participação popular na democracia da gestão educacional*. Uma temática no âmbito da democratização da gestão no sistema de ensino, enfatizando a política educacional brasileira. O tema participação desenvolvido nesta Tese é um elemento importante que utilizo na pesquisa para entender a atuação do Cacs/Fundeb com suas contribuições e limitações na aplicação dos recursos do fundo. Essa discussão acerca da participação e democratização da gestão é salutar para entender e a presença da sociedade na definição das políticas educacionais no âmbito municipal.

**Quadro 2** - Dissertações produzidas na área da educação com descritores sobre o *controle social* da educação (2006 - 2019)

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Categoria</b>
Frederico dos Remédios Corrêa	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	2022	Controle social do Fundeb e atuação
Javerton de Souza Aquino	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no município de Macau/RN	2019	Conselho do Fundeb
Eduardo José Freire	A Câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta/MT: lemas e dilemas na atuação	2016	Conselho do Fundeb e atuação
Felipe Almeida de Andrade	Controle na política de financiamento da educação: uma análise da atuação dos conselhos do Fundeb na região metropolitana de Campina Grande/PB	2016	Controle social do Fundeb e financiamento da educação
Aldo Bomfim Lisboa	Controle social da educação: a atuação do conselho do Fundeb em Valença/BA	2016	Controle social do Fundeb e atuação
Tadeu Fernando da Silva	Controle Social no âmbito do município de Cerro Corá/RN: um estudo da atuação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	2016	Controle social do Fundeb e atuação
Cristina Elsner de Farias	Participação e Controle social: a experiência do conselho de educação do Distrito Federal	2006	Controle social e participação

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no banco de dados da CAPES e da BDTD (2022)

O trabalho intitulado “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. Apresentou considerações importantes, destacando a legalidade da composição do Cacs/Fundeb, a participação dos conselheiros nas reuniões e a solicitação dos documentos fiscais para realização do acompanhamento e fiscalização.

As dissertações, em sua maioria, tratam do Controle Social da educação, especificamente do Conselho do Fundeb nos seguintes lugares: em Macau/RN, Alta

Floresta/MT, região metropolitana de Campina Grande/PB, Valença/BA e Cerro Corá/RN. Esses trabalhos observaram a atuação do conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos anos de 2016 e 2019. No entanto, apenas a dissertação realizada no Distrito Federal em 2006 investigou sobre controle social e participação.

Andrade (2016) constatou, a partir de uma pesquisa realizada em 11 municípios, que os conselhos do Fundeb possuem autonomia, ou seja, independem do poder público. De acordo com o autor, a política do Cacs/ Fundeb está materializada e firmada em bases democráticas. Para ele, os conselheiros entenderam seu papel e sua responsabilidade no âmbito do conselho, porém não é uma regra e não se aplica para todos os conselheiros. Observou-se, ainda, uma influência política na atuação do conselho, não se configurando algo negativo para a rotina do conselho, mas um suporte que contribui no desenrolar das atividades.

Farias (2006), na dissertação intitulada *Participação e controle social – a experiência do conselho de educação no distrito federal*, objetiva analisar a concepção, implementação e funcionamento dos conselhos municipais de educação no Brasil, fazendo uma discussão da política e dos mecanismos de participação e controle social. Diante do exposto, temos consciência da relevante contribuição desse acervo teórico para nossa pesquisa.

A partir de um levantamento realizado na revista de financiamento da educação – Fineduca, seguimos os seguintes passos: busca na área de arquivos, nas edições por ano e a partir dos títulos, utilizando como critério a seleção de trabalhos com a temática de *controle social ou conselho do Fundeb*. Diante de inúmeras produções, foram encontrados apenas três circunscritas na temática de interesse da presente pesquisa, sendo representadas no quadro a seguir.

**Quadro 3** – Trabalhos sobre descritores de controle social e conselho do Fundeb na Fineduca

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Categoria</b>
Jéssica Maiure Chaves Matos <i>et. al.</i>	Controle Social dos Recursos do Fundeb: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense	2022	Controle social
Renata Martins Pena <i>et. al.</i>	Acompanhamento Público dos Investimentos em Educação em Viçosa/MG1	2020	Controle social
Luciana Bandeira Barcelos	Controle Social do financiamento na EJA: uma estratégia para a melhoria da qualidade de ensino	2013	Controle social

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado no site da revista Fineduca.

Destaque-se que o presente trabalho está organizado e estruturado em quatro capítulos: No capítulo 1, introdutório, apresenta-se a proposta de pesquisa que foi desenvolvida

destacando-se o objeto de estudo, problema, objetivos- geral e específicos, justificativa, abordagem metodológica e instrumentos de análise aplicados no trabalho.

O capítulo 2, intitulado *O Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb* trata da origem, da regulamentação do conselho do Cacs, como também observa conceitos de controle social e sua constituição. Ademais, o capítulo trata da compreensão de Estado e o entendimento sobre os conselhos relacionando-os com a discussão sobre democracia e participação.

O capítulo 3, *A política de fundos da educação básica pública no contexto do neoliberalismo*, apresenta uma breve visão sobre a política de financiamento da educação pública, destacando a origem dos recursos do fundo público de educação. Nesse mesmo capítulo, apresenta-se a discussão a respeito do federalismo e do financiamento da educação e sua relação com a reforma do Estado brasileiro, buscando tecer reflexões acerca das contradições da política de fundos no estado neoliberal.

O capítulo 4, *Uma análise do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em Nova Palmeira/PB*, discorre sobre os aspectos históricos do município, sua caracterização geográfica, destacando a realidade da rede municipal de educação. Como desdobramento, tratamos das características históricas do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb de Nova Palmeira/PB, analisando sua composição, limites, desafios e contribuições na fiscalização.

A relação das teses, dissertações e trabalhos apresentados nos quadros contribuíram no clareamento sobre a política de financiamento da educação básica, como também a política de controle social do Fundeb. Para tanto, a linguagem empregada nesses trabalhos foi importante para ajudar a delimitação do objeto de estudo, os referenciais usados ajudaram para enriquecer a pesquisa. E as informações apresentadas trouxeram elementos bastante relevantes que puderam servir de base para o entendimento da temática em estudo.

Por fim, são apresentadas as considerações finais da pesquisa, observando os principais pontos analisados, os direcionamentos desenvolvidos e questionamentos para futuros estudos nessa temática.

## 2. A POLÍTICA DE FUNDOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

O momento político da década de 1980, no Brasil, esteve marcado por fortes anseios democráticos que refletiram diretamente no financiamento da educação, tendo em vista que, com a Emenda Constitucional nº 24 de 1983, conhecida como “Emenda Calmon”, ficou estabelecido que a União aplicaria anualmente nunca menos de 13% e os Estados e Municípios, nunca menos de 25% das receitas provenientes de impostos, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1983).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esse percentual da União subiu para 18%, mantendo os 25% para estados e municípios, de modo que o estabelecimento dessa vinculação percentual mínima de impostos para a educação representa importante avanço, tendo em vista que, na história do Brasil, essa garantia só ocorreu em períodos de abertura democrática. Para Pinto (2018), a Constituição Federal de 1988 representa um importante mecanismo político e jurídico para lutar por uma escola pública de qualidade para todos.

Em seguida, na década de 1990, o país experienciou um momento de mudanças no cenário econômico, estabelecendo um fenômeno de intensificação das relações econômicas, comerciais e culturais entre países chamado de globalização, que ocorreu mediante a implementação do neoliberalismo, adotado pelo governo Collor. A política neoliberal instalou-se não apenas no Brasil, mas também em outros países da América Latina, como assinala Gennari (2001, p. 32):

A política neoliberal foi inaugurada no Chile no período do ditador Pinochet, entretanto, foi na Inglaterra de Margareth Thatcher que ganhou seus contornos mais definitivos e acabados. Segundo Anderson (1995) o programa econômico dos governos Thatcher previa pelo menos a seguinte receita: a) contrair a missão monetária; b) elevar as taxas de juros; c) diminuir os impostos sobre rendimentos altos; d) abolir os controles sobre fluxos financeiros; e) criar desemprego massivo; e) aplastar as greves; f) elaborar legislação anti-social; g) cortar gastos públicos e finalmente; h) praticar um amplo programa de privatização.

Segundo Freire (2016), a partir da década de 1990, o cenário político brasileiro desenvolveu-se sob um contexto Neoliberal, apoiado pelos presidentes Fernando Collor de Mello (PTB, 1990-1992), Itamar Franco (PTB, 1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002). Foi nesse contexto que as políticas de fundos para a educação foram criadas, como mecanismos de subvinculação dos recursos da educação, garantindo condições

financeiras mínimas, induzindo a municipalização das matrículas e a valorização dos profissionais, porém nem sempre suficientes para outorgar qualidade ao ensino ofertado.

A política<sup>4</sup> econômica executada pelo governo Fernando Collor, na década de 90, alinou-se à política externa na perspectiva de seguir as recomendações e diretrizes<sup>5</sup> do Consenso de Washington, que buscou realizar o desenvolvimento e ampliação do neoliberalismo. Efetivou, ainda, uma política de privatizações e de liberalismo econômico (GENNARI, 2001).

Com a instalação do fenômeno da globalização no Brasil, especialmente no momento de crise e de ameaças houve perdas de direitos adquiridos. A globalização econômica interfere na soberania, assim como nas atribuições constitucionais do Estado-nação, na medida em que diminui a capacidade de implementar políticas que beneficiem a todos, inclusive criando um contexto de desigualdades sociais que ameaça a cidadania e o processo democrático (SILVA, 2004).

Nesse momento de globalização e implantação do neoliberalismo<sup>6</sup> acontece uma redefinição das políticas educacionais voltadas para uma perspectiva do trabalho direcionada à formação técnica. As mudanças implantadas são determinadas pelas forças internacionais. Entretanto, a classe empresarial brasileira reafirma uma postura de apoio às medidas externas e se articula para formular o projeto político pedagógico voltado para os interesses da classe burguesa (MELO *et al.*, 2015).

De acordo com Santos (2004, p. 19), a globalização é aplicada de forma a demonstrar perversidade:

De fato, para a grande maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção.

---

<sup>4</sup> Política é a resolução de conflitos ou um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (SCHMITTER, 1965);

<sup>5</sup> Baseavam-se na abertura comercial, liberdade econômica, além de um modelo que teve como proposta, regras fiscais rígidas e diminuição dos gastos públicos.

<sup>6</sup> O neoliberalismo é um instrumento ideológico que atua no sentido de manter o controle social, econômica, sobre o comando da burguesia dominante, enquanto que a maioria da sociedade busca o mercado de trabalho como único meio para atingir sucesso pessoal.

A perversidade do sistema econômico neoliberal impõe mecanismo que aplica condições de competitividade das forças hegemônicas. Dessa forma, as adversidades existentes são atribuíveis ao processo de globalização e as consequências desse fenômeno global atingem diretamente, de forma opressora, as classes subalternas. Mediante esse cenário, Santos (1998, p. 8) afirma que:

O capitalismo global e seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limites de uma gestão nacional viável.

O processo de globalização proporcionou aos estados uma conjuntura de conflitos de interesses internos e externos, em alguns casos reduzindo sua capacidade financeira e aumentando a instabilidade econômica. Para Santos (1998), esse período é dividido em dois momentos: o primeiro diz respeito à atuação do neoliberalismo até a década de 90, que coloca o Estado como irreformável e ineficaz, parasitário, predador, que consiste em reduzir ao Estado mínimo. O segundo período ficou marcado por crises, violências, corrupção política, desemprego e aumento de tensões sociais na América Latina, Brasil e países da Europa.

Um dado importante é o de que os governos neoliberais têm uma visão de que o Estado possui uma capacidade limitada de ofertar serviços públicos de qualidade, criando condições para que outras instâncias assumam a frente na execução de políticas sociais. Dentre essas políticas, é incluída a educação (NORMA & LIMA, 2009).

## 2.1 Percurso histórico acerca da política de financiamento da educação no Brasil

O processo histórico do financiamento da educação no Brasil apresenta-se em três períodos distintos. No primeiro momento, de 1549 a 1759, foi desenvolvido um trabalho educativo realizado pelos jesuítas. No segundo momento, com a saída dos religiosos da igreja católica e com o fim da velha república, houve um financiamento mais autônomo e doações para a área. O terceiro momento teve início na Constituição Federal de 1934 em que foi estabelecida uma vinculação do percentual mínimo de recursos destinado ao financiamento da educação. Esse mecanismo é utilizado até os dias atuais (PINTO, 2006).

No período do ensino jesuíta, havia um mecanismo de troca em que os portugueses ofereciam o ensino e a sociedade disponibilizava suas terras aos próprios jesuítas. Entretanto, quem não dispunha de propriedades necessariamente não participava do ensino nas escolas.

Após esse período, foram criadas as aulas régias em que o professor é nomeado pelo rei, porém, o financiamento do ensino não era suficiente, criando-se taxas. Com a independência do Brasil, poucas mudanças ocorreram para mudar a realidade do financiamento da educação. Somente com a Constituição Federal de 1934 é que foi criada, pela primeira vez, a vinculação de um percentual mínimo para educação, previsto até em nossos dias (PINTO, 2006).

A política de financiamento da educação no Brasil, desde a ocupação portuguesa até os dias atuais, passou por inúmeras mudanças e evidencia o histórico de desigualdades sociais no país, em que as classes subalternas não foram prioridade no processo educativo. Esse formato manteve as disparidades na educação entre diversos grupos, especialmente negros, mulheres, indígenas e quilombolas (LISBOA, 2016).

Ao longo do tempo, percebe-se que a educação brasileira sofreu com a falta de investimentos. As maiores dificuldades revelaram-se nas desigualdades de acesso à escola por um grande número da população, principalmente os filhos das classes populares. Esse fato tem ampliado ainda mais os problemas sociais no país. Fato é que os recursos disponibilizados neste setor sempre foram utilizados prioritariamente para garantir o ensino de uma minoria privilegiada, ou seja, a elite brasileira. No entanto, com a Constituição Federal de 1988, foram criados mecanismos para ampliar a vinculação de receitas e minimizar os efeitos da exclusão de crianças e jovens na sala de aula.

Quanto à questão do financiamento da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) reforça a CF de 1988, estabelecendo no Art. 69 que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas; respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996).

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei 9.394/1996 (LDB) estabelecem a garantia de aplicação de um percentual mínimo de recursos destinados anualmente por parte da União, Estados, Distrito Federal e municípios para o financiamento da educação básica pública. No tocante ao financiamento da educação e ao controle social, destacam-se alguns artigos da Constituição Federal de 1988:

A) O Art. 204, inciso II, dispõe sobre a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; B) A Art. 205 determina que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, no seu preparo profissional e qualificação no exercício da cidadania; C) O Art. 211 determina que a União organizará o sistema federal

de ensino e o dos territórios. Além disso, 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; D) O Art. 212 destaca que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

## 2.2 A reforma do Estado e a política de fundos da educação

Diante das frenéticas mudanças ocorridas no Brasil e no mundo relacionadas à reestruturação produtiva e às “novas” formas de gestão educacional, observa-se a influência de outros países na política capitalista nacional, permitindo a criação de novos rumos para educação básica em todo mundo. Os países capitalistas de economia dependente sofrem interferências diretas no formato de educação, por meio de reformas educacionais impostas que foram criadas e regulamentadas de acordo com os interesses da classe dominante (MELO; SOUZA; MELO, 2015).

O contexto histórico internacional do final de 1980 foi marcado pela adoção de uma política de realização de reformas administrativas no setor público, baseada no ideário neoliberal disseminado pelo Consenso de Washington e pelo Fundo Monetário Internacional, os quais foram decisivos para tomada de decisões dos países capitalistas na década de 1990 como foi o caso do Brasil (SILVA, 2016).

Esse momento esteve marcado por crises financeiras em alguns países do globo, os quais tiveram que se enquadrar no modelo administrativo determinado por padrões do sistema capitalista, visto que o mundo se tornara globalizado.

O interesse dos capitalistas em manter sua hegemonia no processo de formação da sociedade se dá mediante o controle do trabalho e dos trabalhadores, assim como pela capacidade produtiva dos operários e conseqüentemente pela manutenção do domínio por parte da burguesia. A escola, lugar principal de construção de conhecimentos, torna-se um espaço/ambiente estratégico para os capitalistas atuarem na preparação do trabalho (MELO *et al.*, 2015).

Para Silva (2016), o governo de Fernando Henrique Cardoso teve uma atuação que impôs algumas alterações com as reformas administrativas, utilizando-se princípios gerencialistas na administração pública do país. Nesse ínterim, observam-se as seguintes mudanças: criação do Ministério de Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), que

teve como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, responsável por colocar em cena debates no sentido de instalar uma administração pública numa perspectiva gerencialista (SILVA, 2016).

É importante lembrar que a burguesia entende a Escola como um instrumento de ascensão social, que potencializa a sociedade a partir de sua cultura, preparação intelectual e formação profissional. A interferência no modelo da Escola garante uma preparação de acordo com sua condição social. Nesse sentido, essa Instituição tem um papel importante para a classe burguesa, construindo pilares para manutenção do projeto de dominação da sociedade e da produção dos meios de produção. As reformas surgem intencionalmente para criar mecanismos que assegurem novos padrões de formação intelectual e moral para a classe trabalhadora, de modo que o resultado seja satisfatório aos interesses da burguesia (MELO *et al.*, 2015).

Considerando as reformas educativas a partir da conjuntura mundial, observamos que há uma tendência de descentralização das gestões e dos sistemas educacionais, que transfere a administração e as finanças para as unidades escolares. Também proporciona a participação da comunidade escolar num formato de gestão colegiada e participativa (NORMA & LIMA, 2009).

Segundo Santos (1998), ao analisar as reformas do Estado realizada por alguns países, a destruição de articulação entre as estratégias de acumulação, confiança e hegemonia do Estado-providência, fortalece a acumulação de capital já que o Estado se compromete com as exigências do capitalismo global e as interferências da lógica mercantil.

Para Norma & Lima (2009), no caso das reformas brasileiras, foi adotado o modelo estabelecido pelo mercado que busca eficiência e eficácia na prestação de serviços e nas despesas com educação, numa tendência de fazer a administração pública relacionar o custeio e a avaliação do ensino, articulando-os juntamente com a gestão. Além disso, indica que a proposta seria tornar educação um mecanismo voltado para satisfazer os interesses da classe dominante.

As reformas educacionais articularam-se com a política neoliberal para realizar alguns ajustes de ordem estruturais, entre eles os investimentos que direcionaram para educação básica. Ademais, as medidas adotadas possuíam características do mercado para realizar a modernização do sistema de ensino, visto que seria uma modernização alinhada ao mercado, que como consequência, chegaria às metas estabelecidas pela gestão escolar (NORMA & LIMA, 2009).

O Brasil, em meio à crise econômica, realizou reformas que se alinham à perspectiva política social neoliberal, criando mecanismo de reduzir o tamanho do Estado com privatizações que fizeram ascender uma nova burguesia. Para construir uma nova etapa do

capitalismo, o ensino caminha por diretrizes técnicas, estabelecendo, assim, um projeto político-pedagógico voltado para um trabalho simples, estabelecido pela burguesia. Trabalho simples que não exige maior empreendimento intelectual (MELO *et al.*, 2015).

Ao realizar as reformas educacionais bem amplas na década de 1990, nosso país contemplou áreas importantes, a exemplo da legislação, planejamento e gestão educacional, financiamento, currículos escolares, avaliação, entre outras. Essas reformas demonstraram a necessidade de alinhar o sistema de ensino brasileiro aos interesses de organismos internacionais, tendo também como objetivo ofertar educação básica para todos (NORMA & LIMA, 2009).

Segundo Norma & Lima (2009), as reformas educacionais implantadas nesse período proporcionaram um aumento da centralização, planejamento, controle e a descentralização da execução. O Governo Federal atua como planejador, regulador e coordena as ações educacionais, cumprindo o papel de distributivo do Estado com as transferências dos encargos de execução dos serviços educacionais aos estados e municípios.

Neste contexto, faz-se necessário evidenciar que o Estado centraliza as funções de regulamentar, avaliar e monitorar as unidades escolares, ou seja, mantém centralizadas as decisões relevantes (NORMA & LIMA, 2009). O sistema de ensino configura-se como uma rede, em que a instância superior determina as ações e as escolas executam.

No momento, o Brasil possuía uma aristocracia agrária, armada com controle do poder social e político, ou seja, com o poder da sociedade e do Estado. Os interesses econômicos privados estavam sempre acima de qualquer outra coisa (FERNANDES, 2006). Os interesses do setor privado sempre prevaleceram sobre as necessidades da maioria da sociedade brasileira. Desse modo, observamos que os problemas da educação brasileira vêm desde o antigo regime de escravidão que se efetivava pela situação de dependência na economia mundial.

Segundo Callegari (2008), a educação passa a ser entendida como um instrumento que levaria o país ao desenvolvimento. Logo, mais investimentos financeiros são necessários para alavancar a qualidade do ensino, uma vez que o aumento e a preocupação em torno dos níveis de ensino revelam um pensamento de que a educação seria um assunto de todos e de responsabilidade nacional. Porém, existem interesses hegemônicos que dificultam as oportunidades e criam uma educação excludente, em que nem todos os cidadãos têm acesso.

A Emenda Calmon estabeleceu a obrigatoriedade da aplicação anual pela União, ou seja, fez alteração do percentual da União que passou de 13% para 18%, o que ainda não é suficiente para garantir uma educação de qualidade para todos. Para Pinto (2018), uma

contribuição importante para educação é o salário-educação, criado pela lei 4.440/1964, em pleno período militar no Brasil. Esse salário é um mecanismo que continua vigente até os dias atuais, passando por mudanças e alterações no decorrer da história. Contudo, o que se sabe é que poucas empresas cumpriam/cumprem esse dever constitucional. Sobre isso, Pinto (2018, p. 852), no tocante à Emenda Constitucional nº 14/1996, destaca que:

os recursos do salário-educação devem ser utilizados prioritariamente para o ensino público. Posteriormente, com aprovação da EC nº 53/2006 que cria o Fundeb é estabelecido que o salário-educação deveria ser utilizado em toda educação básica, como ocorria anteriormente.

A nova Lei foi criada, porém o percentual de contribuição das empresas continuou o mesmo, não havendo nenhum tipo de aumento. É importante ressaltar que parte do recurso público também é destinado para iniciativa privada, assim como afirma o autor:

Cabe comentar a existência de outra contribuição social no campo da educação e que se destina ao Sistema “S”. Sua receita, em 2016, foi de R\$18 bilhões, só que boa parte dela é apropriada pelas entidades patronais da indústria, da agricultura e do comércio, que a utilizam sem qualquer transparência ou controle social. Tem-se aqui, evidentemente, uma aberração, pois se trata de um tributo de natureza indireta, recolhido, pelas empresas, como ocorre com o salário-educação, mas que, embutido no preço dos produtos, é pago, portanto, pelo conjunto da sociedade, só que apoiado de forma privada. E o mais grave, mesmo recebendo um volume gigantesco de recursos públicos, é que boa parte dos cursos oferecidos pelo sistema “S” é paga (PINTO, 2018, p. 853).

Um importante dado que afeta diretamente as receitas de vinculação da educação pública é a sonegação de impostos. Uma pesquisa realizada pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ) destaca que, no ano de 2016, ocorreu uma sonegação que margeia um valor de R\$500 bilhões, correspondendo, pois, a 8% do PIB brasileiro (PINTO, 2018). A sonegação de impostos por parte de algumas empresas é um crime que afeta consideravelmente a educação do país.

A partir da década de 90, no Brasil, os movimentos sociais de luta em defesa de uma educação pública de qualidade para todos têm gerado pressões para que haja modificações importantes no que tange ao financiamento educacional. As propostas, as discussões e as alterações do modelo de educação têm feito com que haja avanços significativos. É preciso mais investimentos por parte da União, Estados e Municípios para ampliar a democratização e a qualidade do ensino. Isso se dará mediante um forte investimento financeiro nessa área (BRASIL, 1996).

Faz-se necessário levar em consideração os avanços alcançados no tocante ao financiamento da educação básica, reconhecendo que os recursos destinados e as vinculações constitucionais não foram suficientes para garantir uma educação de qualidade. Dessa forma, os estudos comparativos demonstram que esta vinculação tem sido positiva mesmo considerando os eventuais desvios de aplicação nas diferentes esferas públicas (ARELARO e GIL, 2020).

O financiamento da educação pública, mais especificamente a política de fundos, necessita de maiores investimentos para que haja, de fato, um ensino de qualidade para todos em nosso país. Alguns julgam que o problema da educação em nosso país seria de ordem gerenciais, ou mesmo por existir corrupção no setor educacional. No entanto, para garantir a melhoria do ensino de qualidade são necessários novos recursos que possibilitem investimentos na área de educação (ARELARO e GIL, 2020).

### 2.3 Origem dos recursos do fundo público da educação

A principal fonte financeira dos recursos da educação pública tem origem na arrecadação de impostos que está prevista na Constituição Federal de 1988. Esses impostos são arrecadados e aplicados mediante os percentuais constitucionais previstos em Lei. A União, por sua vez, tem a responsabilidade de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2007).

Um importante recurso disponibilizado para toda educação básica pública é o “salário-educação” trazido a lume a partir da Lei n. 4.440/1964. Esse mecanismo foi criado para que as empresas cumprissem a CF de 1946, com intuito de contribuir no financiamento das escolas dos filhos dos empregados, inicialmente a partir de uma contribuição de 1,4%. Com a EC 14 passou para 2,5% da folha de contribuição da Previdência Social. A Lei n. 9.394/1996, em seu Artigo 68, permite a existência de recursos originários de outras fontes, como é o caso de contribuições sociais, incentivos fiscais e outras transferências (PINTO, 2006).

As fontes de recursos da política de fundos para os municípios sofreram alterações nos percentuais de arrecadação dos impostos de acordo com as mudanças na Lei de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A seguir, delimitam-se as principais fontes de arrecadação:

**Quadro 4** – Principais fontes dos recursos públicos na política de fundos

<b>Esfera</b>	<b>Fundef</b>	<b>Fundeb</b>	<b>Outros</b>
Municipal	15% sobre arrecadação:	20% sobre arrecadação:	10% de Complementação da União
*****	Quota municipal do ICMS	Quota municipal do ICMS	*****
*****	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	*****
*****	Quota municipal do IPI -Exportação	Quota municipal do IPI Exportação (10% IPI)	*****
*****	*****	Imposto Territorial Rural – ITR (quota municipal).	*****

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado em Pinto (2006).

O Fundef, criado para subsidiar a educação pública, fez uso dessas fontes de arrecadação que serviram apenas para subsidiar o Ensino Fundamental, ficando, parte da educação básica, fora do projeto. Com esse fundo, o percentual de arrecadação para os municípios foi considerado pouco para garantir a universalização do ensino. No entanto, com o fim da vigência do Fundef, foi criado outro fundo público com maior percentual de arrecadação para estados e municípios.

O Fundeb, por seu turno, aumentou consideravelmente o percentual de arrecadação de impostos em relação ao Fundef, pois, além dos impostos já existentes, acrescentou-se a arrecadação de novo imposto nos municípios, o ITR (Imposto Territorial Rural). Ora, os recursos desse fundo passaram a ser destinados para toda educação básica. É importante lembrar que houve um aumento na arrecadação, entretanto, cresceu também o número de alunos atendidos na educação básica pública, o que não configurou um montante de recursos a mais disponível para educação.

Segundo a Emenda Constitucional 14, deve ser fixado um custo-aluno por ano. Os cálculos estabelecidos devem levar em consideração a previsão de recurso que o fundo público receberá naquele ano. Para garantir que seja cumprido esse percentual de custo-aluno, a União faz a complementação para os estados e municípios que possuem baixa arrecadação (BRASIL, 1996).

Além dos recursos do fundo da educação temos receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação<sup>7</sup> e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; outros recursos previstos em Lei. Mediante a Lei nº 10.832/12/03, os percentuais arrecadados do salário educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), calculado sobre o valor por ele arrecadado, é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É importante salientar que os recursos do Fundeb podem pagar a folha de pessoal, no entanto, os demais recursos do (FNDE) devem ser destinados a outras despesas.

#### 2.4 O federalismo fiscal e a política de fundos da educação

A organização da gestão na esfera pública consagrou-se com o modelo de federalismo apresentando uma nova perspectiva na administração, um modelo de estrutura institucional que foi subdividido em três níveis: um governo central, unidades da federação e o município como um ente federado munido de autonomia e posição clara entre os entes. O município conseguiu competências comuns, concorrentes e privadas, assim como ocorria entre estados e União (ANDRADE, 2016).

Segundo Abrucio (2010), muitos são os desafios com a nova estruturação federativa diante das políticas públicas. No entanto, a ascensão dos municípios pouco condiz com a ideia de federalismo apresentada na Constituição Federal de 1988. É marcante a presença de desigualdades regionais e sociais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Isso implica dizer que os municípios de regiões mais pobres do país, obviamente, possuem receitas deficitárias para implantação de políticas públicas.

Para Andrade (2016), a divisão de poderes e suas competências não foram suficientes para equilibrar a distribuição de recursos de acordo com a estrutura organizada. As desigualdades regionais não foram superadas mesmo com o sistema de arrecadação de receitas (impostos), reverberando de forma explícita a deficiência histórica na qualidade da educação ofertada em nosso país.

A Lei prevê que os estados e municípios devem destinar no mínimo 25% de todos os impostos e transferências para a educação. Desse recurso, a ideia é utilizar 50% para o Ensino Fundamental e para a redução dos índices de analfabetismo no país. Fica evidente a prioridade

---

<sup>7</sup> A base do salário-educação é a folha de contribuição da empresa para a previdência social. O valor atual dessa contribuição é de 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS.

desse segmento de ensino para o governo. A União, por sua vez, destina um mínimo de 18% de todos os impostos arrecadados com educação. (BRASIL, 2007).

A União presta assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios para desenvolver o sistema de ensino que garanta a qualidade da educação. Além disso, tem sua função redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidades (PINTO, p. 857, 2018).

Outro mecanismo que foi criado para apoiar a educação e ampliar sua qualidade foi a criação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) originado a partir da Constituição Federal de 1988. O Artigo 211 § 1º relata que “é dever da União garantir padrões mínimos de qualidade do ensino”. Outrossim, o Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) preconiza que o dever do Estado com educação pública será empregado com padrões mínimos de qualidade do ensino (PINTO, 2015, p. 107).

O CAQI é instituído a partir do Fundeb com a definição do valor aluno. Dessa forma, a definição do valor não utiliza critérios estabelecidos sobre condições reais, ou seja, é usado apenas o valor possível e aplicado na complementação do fundo, “chegando ao percentual de 10% de contribuições destinadas aos Estados e municípios”. Nesse sentido, observa-se que o CAQI surge como um elemento de garantia do ensino de qualidade (PINTO, 2015, p. 108).

A partir da sua execução financeira, o Fundef não conseguiu cumprir com o padrão mínimo de qualidade e equalização de oportunidades educacionais (PINTO, p. 857, 2018). Ainda que o Fundef dispusesse de legislação mais bem formulada que o Fundeb, uma vez que definia que o valor mínimo não deveria ser menor que o valor médio aluno entre os Estados, isso, no entanto, nunca foi cumprido (PINTO, 2015). O que aponta que ainda há dificuldade em garantir o cumprimento do Custo Aluno Qualidade.

## 2.5 A política de fundos no Estado neoliberal

A criação da política de fundos da educação inicia-se com o Fundef e logo após o Fundeb, num contexto de crise econômica e desigualdades sociais arraigadas no país. O financiamento da educação é um mecanismo propulsor do ensino em que os investimentos são capazes de criar condições necessárias para ampliar as oportunidades de acesso à aprendizagem dos indivíduos.

Para França (2016), a política de fundos está restrita sob a lógica da distribuição de competências na conjuntura que se apresenta para educação básica pública do país, mediante a realização das reformas no âmbito da educação ocorridas na década de 1990. No Brasil, o

processo histórico da política de fundos possui relevância considerável no reconhecimento da sua funcionalidade prática no âmbito educacional, uma vez que as relações de aprofundamento nas disputadas possuem papel decisivo no aperfeiçoamento das concepções de financiamento por parte do Estado.

A criação do fundo de iniciativa do governo federal passou a vigorar obrigatoriamente de 1998 a 2006, subordinado às orientações dos organismos internacionais de priorização do ensino fundamental público (DAVIES, 2006). As lutas e organizações da classe trabalhadora são fundamentais na compreensão e defesa da garantia dos direitos à educação e, concomitantemente, ao seu financiamento. Nesse sentido, foram implementadas, na política de fundos, relações de participação, de organizações sociais e sindicatos no contexto da normatização da legislação que materializou os fundos. Dessa forma, o espaço de participação é inerente à política de descentralização dentro da política de fundiária. A garantia de vinculação, criação de percentual mínimo para pagamento de profissionais da educação são elementos estabelecidos a partir de uma dialética institucional (MAIA, 2021).

Diante disso, observa-se que as políticas de fundos possuem ideais neoliberais, já que oferecem um ensino ainda considerado elementar se comparado com outras nações desenvolvidas. Também não garantem a universalização de matrículas no ensino básico e nem a qualidade de ensino. Quando se trata do Fundef, o repasse de recurso é vinculado à quantidade de matrícula aos municípios, o que fez estas aumentarem consideravelmente (PINTO, 2008, p.157).

Para Arelaro (2007), a Constituição Federal de 1988 criou condições para que os municípios tivessem acesso a recursos destinados à educação e se tornassem esferas autônomas, entretanto, a redistribuição da renda no país é bastante desigual. Nesse sentido, o que ocorreu é que, mesmo existindo, na Constituição de 1988, um olhar generoso no sentido de minimizar os efeitos dos problemas sociais, houve uma tímida desconcentração de recursos da União para estados e municípios.

É visto que a intenção com a criação do Fundef foi dar autonomia financeira aos municípios, porém, a realidade encontrada é outra, principalmente em relação àqueles menores que continuam a depender dos repasses feitos por estados.

É necessário potencializar os recursos da educação. Dessa forma, são estabelecidas formas eficazes para sua aplicação e conseqüentemente mais rapidez e qualidade nos serviços públicos prestados. Nesse contexto, a participação do poder público local consolida-se na conquista de recursos e posteriormente no monitoramento dos gastos estabelecidos (FRANÇA, 2016).

De acordo com Pinto (2019), o repasse da complementação dos recursos da União para educação básica vai além da vinculação, sendo o único recurso de novidade do Fundeb. No entanto, isso representa apenas 0,14% do PIB. Os demais recursos do fundo já são destinados ao ensino, logo não são considerados recursos novos.

Apenas a partir de 2007, com a vigência do Fundeb, houve maior participação da União na complementação de recursos, mas ainda de forma insuficiente para garantir o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI), conforme reivindicação histórica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Para Arelaro e Gil (2020), a política de fundos públicos na educação serviram como forma de remanejamento dos recursos destinados para estados e municípios. Isso não quer dizer que houve um potencial aumento de novos recursos distribuídos na educação, mas sim uma melhor possibilidade de organizar os mesmos.

A ideia de Estado Liberal com arcabouço teórico consolidou-se no período entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX. Depois de quase um século de domínio conservador, configura-se uma teoria bastante instável. As crises financeiras revelam-se no cenário econômico de crescimento e quedas, propagando um aumento das desigualdades sociais (MAIA, 2021).

O neoliberalismo<sup>8</sup> tem provocado mudanças no cenário político, social e econômico que consolidou as relações entre o mercado e o Estado. As políticas de Estado têm sido disputadas pela iniciativa privada em busca de conseguir financiar as demandas da burguesia com recursos públicos. A educação pública sofre com a política neoliberal pelo fato de possuir baixo investimento e ainda ter que dividir com a iniciativa privada, a exemplo disso tivemos aprovação pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional 95/2016 que congelou os gastos públicos por 20 anos (BRASIL, 2016).

No campo educacional o neoliberalismo interferiu na política de financiamento da educação a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), logo após com o (Fundeb), o fundo possui amplitude, pois financia as modalidades de ensino, entretanto, há questionamentos sobre as bases de cálculos e as divisões de recursos entre os entes da federação.

As políticas econômicas neoliberais estão a serviço do capitalismo que exerce influência sobre os meios de investimentos na educação básica, que é percebida por meio das desigualdades educacionais. O Fundeb apresenta oscilações de investimento que comprometem

---

<sup>8</sup> Segundo a abordagem estrutural marxista, o neoliberalismo é definido como estratégia política que visa reforçar uma hegemonia de classe e expandi-la globalmente, marcando o novo estágio do capitalismo que surgiu na esteira da crise estrutural da década de 1970.

parâmetros quantitativos e qualitativos na Educação, ao submeter sua regra de funcionamento ao “sucesso” da circulação mercadológica (pois tem o ICMS como principal fonte de recurso) e, também, o número de alunos matriculados (DIONIZIO; MARTINS, BORGES, 2023).

As forças hegemônicas neoliberais utilizam-se de uma fala democrática para manter vigente o projeto da classe dominante visto que se mostram totalmente voltadas para o livre mercado. Portanto, a soberania democrática e popular é incompatível com a política neoliberal. Nesse sentido, criam-se obstáculos consideráveis no projeto de democratização, como a separação entre cidadão e burguês (TEIXEIRA, 2012).

## 2.6 A política de fundos: uma abordagem sobre o Fundef e Fundeb

Antes mesmo da criação do Fundef, os estados e municípios considerados mais pobres, tinham uma enorme dificuldade para custear as despesas com educação, uma vez que dependiam literalmente da “benevolência” do governo federal. Esses entes amargaram duras penas por arrecadar pouco, tendo que permanecer com baixos recursos e, conseqüentemente, uma educação mais desprovida de investimentos comparados aos demais estados e municípios do país (ARELARO e GIL, 2020).

Com a Emenda Constitucional nº 14 e, posteriormente, com a criação da Lei 9.424/1996, efetiva-se o Fundef como um instrumento de ampliação das políticas e desenvolvimento da educação no âmbito nacional, como iniciativa para promover a melhoria da qualidade do ensino, a permanência na unidade escolar e os estímulos criados a partir do financiamento (BRASIL, 1996).

Este fundo foi implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso, em meio às exigências de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial. (PINTO, 2018). Dessa forma, os avanços que ocorreram no Ensino Fundamental, inerentes ao financiamento no país, ocorreram devido às pressões estabelecidas por instituições estrangeiras. Para Davies (2012), o Fundef trouxe pouca contribuição, pois não dedicou novos recursos para educação. O que ocorreu foi uma redistribuição de impostos entre estados e municípios de acordo com o número de matrículas. Assim, o Fundef funcionou muito mais como mecanismo de indução para ampliação das matrículas, ampliando também o processo de municipalização das matrículas no Ensino Fundamental. O autor supramencionado apresenta os seguintes argumentos:

O Fundef apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério trouxe pouquíssimos recursos novos para as redes públicas de

ensino como um todo, pois apenas distribui, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municípios, uma parte dos impostos já vinculados à MDE (Manutenção e Desenvolvimento da Educação), antes da criação do Fundef, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes estadual e municipais (DAVIES, 2012, p.6).

Neste contexto, percebe-se que há uma desigualdade orçamentária entre a União, os estados e os municípios. Os governos municipais têm menor arrecadação, no entanto, possuem o maior número de discentes matriculados, situação inversamente contrária ao que ocorre no Governo Federal. Os governos estaduais, por seu turno, arrecadam bem mais que os municipais, porém têm número menor de matrículas na educação básica (DAVIES, 2012).

Para Maia (2021), o Fundef opera as contradições entre o Estado e a sociedade civil baseadas em reforma estatal orientada pela política econômica neoliberal. A sociedade civil organizada permanece na luta por mais recursos para educação, cobrando sua participação na gestão. Por isso, as reivindicações são no sentido de descentralizar a política educacional com características gerencial.

Para Davies (2006), os fundos criados para distribuir recursos para educação (o Fundef e o Fundeb) foram escassos, uma vez que esses recursos têm uma vinculação previamente estabelecida com a educação. Percebe-se que não houve entrada de novos recursos destinados aos estados, Distrito Federal e municípios. Para Arelaro e Gil (2020), a política de fundos públicos na educação foi importante quanto às formas de remanejamento dos recursos destinados para estados e municípios. Isso não quer dizer que houve um potencial aumento de novos recursos distribuídos na educação, e sim uma melhor possibilidade de organizá-los.

A Emenda Constitucional nº 53 estabelece que a Lei de criação do Fundeb, de 20 de junho de 2007, de nº 11.494, posterior ao Fundef, reforça não apenas o Ensino Fundamental. Inclui, na educação básica, também o Ensino Médio, dando suporte necessário para a elevação dos percentuais de matrículas nessa modalidade de ensino. Isso não garante a ampliação de recursos, já que aumentou apenas o número de ofertas de matrículas em que a disponibilidade de recurso é proporcional às matrículas efetivadas (BRASIL, 2007).

Davies (2006), afirma ainda que os municípios poderão ganhar ou perder recursos, caso não haja uma complementação da União. Os municípios de porte menor, com população pequena e que sobrevivem de receitas próprias, perdem consideravelmente, sendo prejudicados com a implantação do Fundeb. Desse modo, urge destacar que é preciso mais recursos destinados à educação básica, para cumprirem com a universalização do ensino e garantir melhor qualidade. É evidente que os municípios com número menor de matrículas são mais penalizados na obtenção de investimentos para sua manutenção.

De acordo com Cruz (2009), os recursos destinados à educação são reduzidos. A macropolítica interfere na destinação de recursos para a educação. Com efeito, as ingerências na gestão da educação provocam consequências negativas, sonegação e inserções minimizam a qualidade educacional. Há conflitos entre os entes federativos, principalmente por parte da União, que não cumpre com suas funções de redistribuição de recursos aos estados e municípios. Winckler (2007) acredita que a implantação do Fundeb não trouxe grandes mudanças no que se refere aos avanços dos percentuais de recursos que possam reduzir as desigualdades regionais na educação. De acordo com este estudioso:

O Fundeb segue, em linhas gerais, a lógica do Fundef. Sua abrangência foi ampliada ao conjunto da educação básica, incorporando a educação de jovens e adultos, redistribuindo e abarcando novas fontes de recursos, sem alterar os percentuais obrigatórios de investimento na educação, estabelecidos constitucionalmente para entes federados. Persiste, na lógica do Fundeb, a possibilidade de reprodução das desigualdades regionais, pois serão mantidos 27 fundos regionais (WINCLER, 2007, p.9)

Percebe-se que os Fundos que financiam a educação básica no Brasil não conseguiram minimizar os efeitos da falta de recursos para garantir uma educação de qualidade para todos. Segundo Maia (2021), o Fundeb apresenta questões contrárias ao Fundef, visto que não houve uma participação efetiva da sociedade brasileira em relação ao primeiro. Alguns setores como a comunidade científica, a representação da cultura, os movimentos sindicais e movimentos sociais observaram divergências entre as demandas apresentadas e as aprovadas no debate legislativo e executivo.

Para Ramos e Di Giorgi (2011), a gestão baseada nos princípios democráticos pode proporcionar uma melhor distribuição dos recursos nos fundos de educação. O Fundeb tende a fortalecer a gestão pública mediante a participação popular nas decisões administrativas. Assim, utilizando a lógica democrática, pode-se notar uma divisão coerente dos recursos destinados para cada fundo. A Lei n.14.113/2020, no Art. 25, que trata sobre os recursos do Fundeb estabelece que:

Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2020, p.5)

O aporte financeiro público do fundo destinado ao financiamento da educação- especificamente o recurso do Fundeb- deve ser utilizado no respectivo ano de referência, assim como empregado prioritariamente no pagamento da folha do magistério e na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Segundo Arelaro e Gil (2020), algumas constatações servem para refletir o quanto temos que avançar nos investimentos educacionais. Os autores colocam a falta de recursos como principal problema do financiamento da educação no país. Em seguida, destacam a importância do Fundeb como uma política pública permanente em que estados e municípios respondem pela educação básica, sem que haja uma total subordinação à União.

A distribuição dos recursos financeiros da educação é de fato escasso, pois estão vinculados à política da constituição, mediante o número de alunos matriculados. Nesse sentido, falta mais transparência para entender que o valor redistribuído pelo Fundeb é feito de acordo com o número de alunos no sistema. Para tanto, ao longo de sua existência, os recursos do Fundeb foram insuficientes para cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (FREIRE, 2016).

Mediante o Art. 70 da Lei 9.394/1996, o gasto pode ser feito com a manutenção e desenvolvimento do ensino, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

A figura 1, abaixo, representa o funcionamento da organização das receitas do Fundeb, nos municípios brasileiros, tendo em vista que o fundo tem uma conta específica destinada a custear as despesas com a educação básica municipal.

**Figura 1:** Composição das receitas do Fundeb nos municípios brasileiros



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Mediante o que se observa na figura acima, as receitas do Fundeb não representam recursos novos, já que são extraídos de alguns impostos estaduais e destinados para uma conta específica da educação, tomando como base o número de alunos matriculados na rede de ensino. Para os municípios cujas matrículas de alunos estão aquém do estipulado pelo Ministério da Educação, é repassada uma complementação do valor.

Os recursos do Fundeb advêm do percentual 25% de transferências da União, sendo que 20% são arrecadação do FPM, ICMS, IPLEXP, IPVA, ITRM, e destinados a uma conta bancária específica no estado, nesse caso, a distribuição é feita baseada no número de alunos matriculados na rede municipal. É estabelecido um valor aluno ano pelo Ministério da Educação que servi de referência, caso os recursos recebidos não cheguem a esse valor, ocorre a complementação por parte da União.

### 3. O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DO FUNDEB

Os conselhos<sup>9</sup> populares surgem no Brasil a partir dos movimentos de luta dos trabalhadores, principalmente nas décadas de 1970 e 1980 consolidam-se com a Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, nosso país passa por um momento em que um regime político ditatorial impõe uma série de retrocessos ao país, inclusive em termos de financiamento da educação (PINTO, 2014). Por isso, havia a forte mobilização pela reabertura democrática em que os movimentos sociais e as manifestações de trabalhadores buscavam promover maior democratização da sociedade, dando origem a algumas organizações em âmbito nacional, a exemplo da ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (1978) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (1996), entre as quais os conselhos que surgem como um canal de participação da população junto ao Estado (NÉSPOLI, 2021).

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, a partir da Lei 11.494, aperfeiçoou-se, uma vez que aumentou consideravelmente o número de membros do colegiado. Antes, no Fundef, havia apenas quatro representantes, número este que foi ampliado para 10 com o Fundeb. Isso fez com que o Cacs passasse a ter um caráter mais democrático. Além disso, um conselho formado por mais representantes da sociedade civil junto com o poder público poderia atuar no acompanhamento e na fiscalização da aplicação dos recursos da educação básica com mais veemência, de modo a se efetivar enquanto espaço de participação da sociedade e como instrumento de fortalecimento da democracia.

O Cacs/Fundeb é um órgão público que tem estratégias para acompanhar as finanças destinadas à educação básica pública. É, portanto, um instrumento que pode/deve contribuir para que ocorra uma destinação correta e efetiva dos recursos da educação, de modo a garantir o direito à educação. Essas premissas são perseguidas sob a ótica dos limites e dificuldades inerentes da gestão pública frente ao financiamento da educação.

O Cacs/Fundeb demonstra que a participação e os mecanismos de controle, nesta perspectiva, ainda são insatisfatórios. Em muitos casos, a prática desses conselhos dispõe de uma participação irrelevante e desarticulada do ponto de vista político. A partir da ideia de Gramsci, o Estado detém um poder de dominação, que mesmo que a participação da sociedade civil se faça presente, a sociedade política está presente no Estado, detentor de uma maior força.

---

<sup>9</sup> Os conselhos populares surgiram no país somente na década de 1980 - GOHN, Maria Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

A sociedade civil que representa os sindicatos, partidos políticos, ongs têm um poder menor diante dos interesses hegemônicos da classe dominante (COUTINHO, 2015).

Desse modo, o Cacs, assim como outros órgãos e instituições de estado, coloca-se como um espaço em disputa, demarcado por interesses muito divergentes e antagônicos, o que torna bastante complexa a tarefa de contribuir para a democratização do direito à educação.

### 3.1 Origem e regulamentação do Conselho

A política de conselhos surge como um mecanismo para que a sociedade civil possa garantir sua participação nas decisões junto ao poder público, apresentar suas demandas, fazer a discussão, ver a viabilidade e encaminhá-las ao executivo para solucioná-las, assim como faz o acompanhamento e fiscalização dos recursos. Quanto a sua origem e a constituição dos Conselhos Municipais de Educação, Pinto (2013, p. 81) assevera que:

Na sua origem, os conselhos foram concebidos apenas como órgãos a mais na educação, com a finalidade de prestar assessoria às secretarias de educação; portanto, função eminentemente técnica. Todavia, no início do século XXI, vimos os conselhos de educação assumirem uma dimensão política. Esta mudança de paradigma deve-se, especialmente, às organizações populares que buscavam mais espaços de participação e de reivindicação de seus direitos. Assim, os conselhos passam a desempenhar um papel de mediador entre os governos e os anseios e necessidades da sociedade civil.

Em face da citação acima, convém destacar que os conselhos tiveram um papel de mediar os processos educativos, prestando orientação ou mesmo servindo como órgãos de assessorias às gestões, sem possuir autonomia frente às decisões político-administrativas. Portanto, ao longo do tempo assumiram sua participação quanto às reivindicações demandadas pela sociedade civil.

O Conselho Federal surge em 1960 com a Lei 4.024/1960. Em seguida, foi criada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), regularizando os sistemas Federal e Estadual de ensino. Logo depois, foram criados os Conselhos estaduais de educação fundamentados, na mesma Lei Federal, com a finalidade de descentralizar a gestão do ensino. Somente na década de 90 do século XX que os conselhos apresentaram em sua composição as representações dos profissionais e entidades profissionais (FARIAS, 2006).

O mecanismo de controle social a partir dos conselhos municipais no Brasil efetiva-se com a Constituição Federal de 1988. O ambiente político de redemocratização do país, estabelecido na década de 1980, criou instrumentos com perspectiva de atender às necessidades

de grupos com ideais progressistas. Nesse sentido, busca-se estimular a participação da sociedade nas tomadas de decisões perante o poder público, o que torna institucional a atuação popular da sociedade civil em organizações como conselhos.

Foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos [...], têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 [...]. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e Sociedade, porque [tais instrumentos) viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tornam as decisões políticas (GOHN, 2001 *apud* SILVA; TORRES, 2008, p. 37).

A política de conselhos surge como algo novo que se insere num contexto bastante desafiador e contraditório, visto que também estava em marcha uma série de medidas de caráter neoliberal, especialmente a partir da década de 1990, apresentando-se como elemento conciliador da sociedade e do Estado. Um instrumento que nasce com a finalidade de fiscalizar e acompanhar os investimentos públicos direcionados para educação básica.

A participação popular foi fundamental para tornar concreta a política de conselhos presentes na vida pública democrática do país. De acordo com Farias (2006), foi elaborado um manifesto com 400 mil assinaturas e encaminhado à assembleia constituinte na década de 1980, com objetivo de garantir a participação dos cidadãos na política brasileira de forma democrática. A sociedade teve direito a participar da constituinte, como também na elaboração do regimento interno, nas discussões temáticas. Além disso, participou colhendo 12 milhões de assinaturas para reforçar 168 propostas. 60% delas constam na Constituição Federal de 1988. Um dos princípios da Constituição Federal de 1988 é a participação da sociedade formulando propostas, implementando ações, atuando na fiscalização e acompanhamento das políticas públicas, a partir de órgãos de representativo que seja formado por representação da sociedade civil e Estado (FARIAS, 2006).

O Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 preconiza que “todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. É importante destacar que o Artigo 194 “estabelece que o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988, p.113). O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef surge a partir da Emenda Constitucional nº 14/1996, transformada na Lei 9.424/1996, que estabelece os detalhes de funcionamento do referido conselho. Vale salientar que houve uma rapidez considerável entre

o período de expedição da emenda constitucional para aprovação da Lei de criação. Esse pequeno espaço de tempo não é compatível com os trâmites necessários do Congresso Nacional para discutir um projeto dessa importância (GIL, 2007).

Em substituição ao Fundef, cria-se, com a Emenda Constitucional nº 53/2006, posteriormente transformada na Lei 11.494/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, que incluiu todas as etapas do ensino básico, garantindo a continuidade da política de conselhos. Também possibilita investimentos, ainda que insuficientes, na educação infantil, no ensino médio e na educação de jovens e adultos (BRASIL, 2007).

No §10º, do Artigo 24 da Lei 11.494/2007, afirma-se que é de responsabilidade do Estado garantir ao conselho a infraestrutura e condições materiais adequada à execução plena do conselho, disponibilizando local para realização de reuniões, transporte que viabilize visitas às construções ou escolas do Estado, equipamentos, materiais para realização das reuniões e que garantam as condições necessárias para que o conselho desempenhe seu trabalho.

Em seu Artigo 34, da Lei 11.494/2007, o documento traz as prerrogativas legais para funcionamento desse órgão, estabelecendo o prazo para que seja criado os Conselhos do Fundeb no período de 60 dias mediante a vigência da criação do Fundo, mais especificamente até dia 1º de março de 2007. A partir dessa data, está determinado que os Estados e Municípios brasileiros possuam os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, mantendo-os regularmente funcionando.

Quanto aos trâmites de criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, a legislação Lei 11.494/2007 determina que esta deve funcionar mediante edição de decreto ou Lei no âmbito do Estado ou Município. É preciso levar em consideração os impedimentos de participação a partir dos seguintes casos: cônjuges, consanguíneos até o 3º grau do prefeito ou vice; tesoureiro, contador ou funcionário da empresa de assessoria que presta serviço aos recursos do Fundo; estudantes que não esteja emancipado; pais de alunos que exerçam cargos ou função pública de livre nomeação ou exoneração no âmbito do órgão municipal ou prestem serviços terceirizados ao poder executivo no âmbito em que atua o respectivo conselho.

No que se refere aos trâmites de concepção do Cacs/Fundeb, estes devem ser criado por legislação específica, sendo recomendada a edição de Decreto ou Lei, editada no conexo âmbito governamental (Estado ou Município), observando-se os impedimentos contidos no § 5º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

O Cacs/Fundeb foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, tendo a sanção da presidência da república no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 24 de dezembro de 1996. A Lei 9.424/1996, em seu artigo 4º, rege que, no âmbito dos municípios, os Cacs deve ser constituído de, no mínimo, quatro membros, sendo formado da seguinte composição:

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

Em relação à composição do conselho do Cacs/Fundef, nota-se alguns problemas a partir da legislação. Para Coutinho (2015), inicialmente é desconsiderada a paridade entre sociedade civil e poder público, na maioria dos conselhos, tendo em vista que a lei trata de um número mínimo de participantes, sem falar no número máximo de membros, distribuídos por segmentos.

Utilizando-se desse mecanismo, uma grande parte dos governos municipais chegam a compor os conselhos em grande número com seus representantes, estabelecendo um desequilíbrio nas relações de forças dentro do colegiado e imprimindo aprovação de matérias do interesse do executivo (COUTINHO, 2015).

Outro ponto importante a destacar é que, devido a maior participação dos membros do conselho fazerem parte do poder público local, a presidência é comandada, geralmente, pelo secretário de educação ou mesmo representantes ligados à gestão. Isso trouxe problemas quanto à legitimidade do conselho, já que sua função seria fiscalizar, acompanhar os gastos públicos e principalmente os gastos da secretaria de educação (COUTINHO, 2015).

Essa formação do conselho do Fundef sofreu alteração mediante a normatização de uma nova lei que trata sobre o Fundeb. Nela, foi apresentada uma proposta de ampliação na composição dos membros do colegiado de quatro no Fundef, para no mínimo 9 membros com o Fundeb. Houve um aumento considerável na perspectiva de garantir uma representação de segmentos ligados diretamente ao processo de ensino aprendizagem, a gestão municipal, pais e estudantes. O que ainda não conseguiu contemplar outros setores ou representações da sociedade que têm papel importante na construção da educação do indivíduo.

Os representantes do Conselho serão indicados pelos segmentos dos quais fazem parte para, a partir disso, ser informado ao poder executivo municipal ou estadual que deverão oficializar com documento, reconhecendo e designando-os para iniciar os trabalhos no

exercício de sua função. Com aprovação da Lei 11.494/2007, a composição dos membros do conselho em âmbito municipal passou a ter nove representações, a saber:

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

A respeito da composição dos membros representantes dos alunos, esses já devem ser emancipados ou maiores de idade, estabelecido na Lei 10.406/2002, que diz que a menoridade termina aos dezoito anos completos. Para os emancipados, só serão possíveis a partir das seguintes condições:

- I. pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;
- II. pelo casamento;
- III. pelo exercício de emprego público efetivo;
- IV. pela colação de grau em curso de ensino superior;
- V. pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria” (BRAZ, 2008).

A Lei 11.494/2007 criou possibilidades de aumento da participação entre os representantes. Assim, foram incluídos segmentos importantes na composição conselho do Fundeb, porém entidades da sociedade civil permaneceram de fora do conselho, assim como o conselho tutelar e representação de outras modalidades de ensino, como é o caso dos quilombolas, indígenas e escolas do campo.

O colegiado do conselho deve ser composto por todos os representantes dos órgãos do poder público e sociedade civil. O processo de escolha do presidente do Conselho tem que obedecer ao processo democrático e ser eleito pelos próprios conselheiros em reunião, levando

em consideração a Lei municipal de que trata a criação do conselho. A função do presidente não pode ser ocupada por representante da Secretaria de Educação ou qualquer outro representante da administração pública, como consta no art. 24 § 6º da Lei 11.494/2007.

Dessa forma, houve o fim da vigência da Lei 11.494/ 2007, ocorrida em dezembro de 2020, período em que foi aprovado o chamado “Novo Fundeb”, a partir da Lei 14.113/2020. O Art. 34 da referida Lei prevê que os conselhos serão criados por legislação específica, podendo chegar até 16 representações. A Lei, editada no respectivo âmbito governamental, observa os seguintes critérios de composição:

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

§ Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver:

- I. 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- II. 1 (um) representante do Conselho Tutelar indicado por seus pares;
- III. 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- IV. 1 (um) representante das escolas indígenas;
- V. 1 (um) representante das escolas do campo;
- VI. 1 (um) representante das escolas quilombolas

Quanto à representação do conselho do Cacs/Fundeb, sua composição é constituída por representantes do governo e da sociedade civil que, de forma democrática, participam ativamente do processo político no âmbito municipal. Utiliza-se desse espaço com suas representatividades para fazer o debate das demandas da sociedade propondo aplicação das políticas públicas na forma da Lei.

Segundo Farias (2006), a composição do conselho é uma questão que apresenta polêmicas em assuntos relacionados à qualificação dos conselheiros ou mesmo pelo equilíbrio da participação do poder público e sociedade. No que diz respeito ao critério de conhecimento, isso passa a ser um mecanismo para excluir representantes de alunos, pais, servidores e outros

grupos da sociedade civil. É observada, portanto, uma maior representação do poder executivo, se comparado a sociedade civil.

Essa nova composição do conselho do Fundeb trouxe alterações importantes quando fazemos a comparação com a composição anterior e o aumento da participação da sociedade civil, incluindo os segmentos dos alunos do ensino básico. Há a inclusão de membros do conselho municipal de educação e do conselho tutelar, por se tratar de órgãos que lidam diretamente com educação do município e que podem contribuir na fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos (COUTINHO, 2015).

### 3.2. Controle social: aspectos conceituais

No Brasil, a questão do controle social tornou-se relevante a partir da década de 1980, no contexto de luta pela restauração do estado democrático e ampla mobilização social por direitos e por participação. Reivindicava-se, então, a criação de conselhos, como mecanismos de ampliação dos espaços de participação e do acesso da população às informações e políticas implementadas pelos governos, o que possibilitaria a efetivação do direito de participar da elaboração e proceder ao acompanhamento das políticas públicas (FARIA, 2006).

O conceito de controle social possui vários entendimentos, não havendo uma visão unilateral em torno de sua definição. Faz-se necessário, portanto, realizar pesquisas sobre esse tema que possam melhor esclarecer a respeito do conhecimento do controle social, de modo a historicizar e contextualizar as diferentes compreensões sobre esse conceito. Bobbio e Mateucci (2012, p. 283) definem Controle Social como:

Conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos adicionado por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se confirmarem as normas, de impedir e desestimular comportamento contrário as mencionadas normas, de restabelecer condutas de conformação também de relação as mudanças do sistema normativo.

Para Barcelos (2018) *apud* Duarte (2006, p. 8-9), a sociologia identifica um sentido contrário. Logo, o que determinava o controle da sociedade pelo Estado agora determina o controle do Estado pela sociedade. Porém, a autora trata sobre o conceito descritivo de domínio coletivo de Estado sobre o indivíduo, ou seja, o grupo social, o que designa o processo de controle social da sociedade sobre o Estado.

Silva, Cançado e Santos (2017, p. 8) afirmam que essa categoria é retratada especificamente em manuais de sociologia, que, por sua vez, versam sobre esse tema sob o

título de “Controle Social”, expressão que teria sido usada pela primeira vez por Ross e publicado em 1901. Segundo Barcelos (2018) *apud* Duarte (2006), a origem mais distante do termo *controle social* aparece citada por Durkheim (1978) que evidencia questões sobre esse mecanismo de controle a partir do momento que apresenta uma reflexão a respeito de ordem e integração social, preocupando-se com a sociedade, com a necessidade de criar um nível de organização e controle.

No que se refere à temática sobre “controle”, conforme a cartilha da Controladoria Geral da União/CGU (BRASIL, 2008, p.16), “controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem”. Mediante o que ficou estabelecido, o termo *controlar a gestão pública* possui significados parecidos, uma vez que exprime fiscalizar e acompanhar se a ação executada pela administração alcançou os objetivos com a coisa pública.

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (BRASIL/CGU, 2008).

A expressão “controle social” designa um órgão de ordem coletiva que possui poder de decidir sobre algo ou bens materiais ou sociais, o qual tem por finalidade estabelecer relações de negociação entre sociedade civil e poder público. O termo controle social também foi definido no site do Instituto Pólis, formulado no boletim Repente (2008, p. 1) com a seguinte definição:

Controle social é a forma de compartilhamento de poder de decisão entre o Estado e a sociedade sobre as políticas, um instrumento e a expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de propriedade e na elaboração dos planos de ação do município, do Estado ou do governo federal. O controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, de execução de ações e de aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

Dessa forma, o conceito de controle social pode ser entendido como a “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (BRASIL, 2008, p.16) e a efetivação desse mecanismo como algo

fundamental para consolidar as instâncias do processo democrático no cenário político brasileiro.

Assim, entende-se o controle social como um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a efetiva e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente (BRASIL/CGU, 2008).

Segundo Lakatos e Marconi (2006, p. 236), o controle social diz respeito ao “[...] conjunto das sanções positivas e negativas a que uma sociedade recorre para assegurar a conformidade das condutas aos modelos estabelecidos”. A partir do exposto, pode-se considerar que Acompanhamento e Controle Social é a ação fiscalizadora que a sociedade exerce sobre o Estado, além de ser a capacidade de a sociedade organizada atuar nas políticas públicas, em parceria com o Estado, para estabelecer seus interesses, necessidades e controlar a sua execução.

Em se tratando do Brasil, o *controle social* já é um mecanismo consolidado que está garantido na Constituição Federal de 1988 e concede a sociedade uma capacidade de interferir nas políticas do Estado, de forma a praticar cidadania, em espaço que discuta e debata as demandas da sociedade. Neste contexto, faz-se necessário criar uma cultura de participação política que pratique o direito na vida da sociedade de maneira coletiva, na defesa de igualdade social e uma distribuição igualitária de bens e serviços (BARCELOS, 2018).

Segundo Barcelos (2018), o controle social é uma maneira de dividir o poder de decisão sobre a política pública, um mecanismo de expressar a democracia e a cidadania do sujeito. Mediante as várias conceituações que são dadas ao termo controle social, essa é mais uma que busca desenhar o cerne que o identifica como algo que se relaciona com a participação e cidadania.

O Controle Social, assim como se encontra relatado na Constituição Federal de 1988, engloba as políticas públicas que estão conectadas com os direitos sociais, como a educação. Quando se criou o financiamento para garantir o direito à educação, surge também a gestão democrática que provoca a participação da comunidade escolar. As atividades realizadas no ambiente escolar relacionadas às dimensões administrativa, pedagógica e financeira são capazes de alterar a vida dos sujeitos que interagem e são influenciados pela ação do controle social (BARCELOS, 2018).

Segundo Barcelos (2018), a participação, fundamental para o trabalho do controle social nos espaços escolares, às vezes tem sido impedida ou mesmo cassado o direito dos sujeitos,

devido ao desconhecimento da escola pública e, por que não dizer, da gestão pública. No que se refere à falta de entendimento sobre o significado de participação, observa-se um sentimento de inadequação e incapacidade de que envolve o sujeito e que influencia no processo de participação e de tomada de decisão.

Assim, o conceito de Controle social configura-se, na prática, como uma maneira da sociedade ter controle sobre o Estado, pois não configura apenas pela participação nas discussões e deliberações exercida pela sociedade civil, mas também na atuação da população a partir de seus representantes intervindo na coisa pública, fazendo o acompanhamento, fiscalização, cobrando transparência das contas públicas e responsabilidade do Estado (SILVA, 2016).

### 3.3. A compreensão de Estado e do papel dos conselhos

O conceito de Estado vem sendo discutido ao longo da história por vários intelectuais e estudiosos pelo mundo. Alguns desses autores possuem percepções diversas sobre esse conceito, podendo destacar as valiosas contribuições de Gramsci, quando entende o Estado em seu sentido ampliado, englobando, por um lado, a sociedade política, composta pelo executivo, legislativo, judiciário e forças armadas e, por outro, a sociedade civil, formada pelos chamados Aparelhos Privados de Hegemonia (APH), que seriam as famílias, escolas, igrejas, sindicatos, organizações etc. Desse modo, concebe que a sociedade civil também pode disputar espaço nos órgãos que compõem a sociedade política e vice-versa.

Entende-se que controle social nasce com o Estado Moderno, capitalista, por pressão das camadas historicamente excluídas do poder. Nesse sentido, os conselhos são espaços criados dentro da institucionalidade do Estado, por isso, em muitos momentos observa-se que este exerce maior controle nas disputas de interesses com a sociedade civil, ainda assim, e de modo contraditório, tais espaços só existem e se tornam efetivos graças à pressão da sociedade civil organizada.

Para Rousseau (1983), um dos representantes do liberalismo clássico e do contratualismo, o Estado representava diretamente a consciência pública à qual o homem devia estrita observância, eliminando-se a protagonismo de consciências privadas, por estas apresentarem prejuízo ao bom convívio social. Nessa linha intelectual, para que o contrato social Rousseauiano fosse exitoso, impunha-se, ao corpo social, o exercício de uma legítima coação sobre indivíduos detratores das deliberações coletivas (ROUSSEAU, 1983).

Segundo Brandão (2001), baseado na visão de Hegel, o Estado não é expressão ou reflexo do antagonismo social, é, pois, a própria demonstração prática de que a contradição é irreconciliável, mas é esta divisão superada, a unidade reconciliada consigo mesma. O Estado está marcado pela unidade, não sendo uma unidade qualquer, mas uma unidade que demonstra a realidade efetiva da expressão de liberdade. Todos os acontecimentos estão dentro do Estado, não há nada que ocorra fora dele. O que se vê é que nas relações o indivíduo sequer escolhe se participa ou não do Estado. A relação acontece de natureza substantiva e não de maneira formal, sendo efetiva e não optativa, a partir da integração ao Estado é que o indivíduo tem sua verdade (Brandão, 2001).

Outra visão de Estado esboça-se na obra de Marx, Engels e Lenin, ao assinalarem que:

A obra de Marx sobre a Comuna de Paris ([1871] 1978), tão extensamente citada por Lenin, em *O Estado e a Revolução* é uma exceção à visão mais difundida presente nos textos de Marx, Engels e Lenin, a qual vê o Estado como necessário somente numa sociedade de classes, com o fim de reprimir as classes dominadas e reproduzir as relações de produção. Sem a luta de classes, tal repressão e tal reprodução são desnecessárias: daí a "'extinção do Estado' (CARNOY, 1988, p. 195).

Carnoy (1988) considera que podem permanecer restos deste Estado durante a transição, uma vez que suas funções são antitéticas ao socialismo em construção. Conseqüentemente, as transformações sociais fundamentais tendem a vir de fora da burocracia do Estado de transição, possibilitando sua extinção. Carnoy (1988) observa que Marx coloca o Estado como sendo subordinado à sociedade civil, apresentando a definição e objetivos do Estado, a partir das relações de produção capitalista. Que apenas no mundo externo o Estado-nação parece estar em desenvolvimento, pois é o Estado que estabelece relações com outros países, seja relações de guerras ou de acordos.

A noção de Estado esboçada por Gramsci supõe uma compreensão privilegiada, levando em consideração que pensadores que o antecederam não tiveram relação com a evolução das instituições sociais como os sindicatos, partidos políticos entre outras organizações. Gramsci (2011, p.267) apregoa a seguinte conceituação de Estado:

O Conceito de Estado que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional exercida através das organizações ditas privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais.

O Estado é uma instância de extrema relevância para tornar possível as políticas públicas, seja a partir de demandas da sociedade civil ou mesmo impostas pelo próprio Estado. É por meio da disputa do Estado que a sociedade consegue se colocar num espaço de disputa para consolidar suas necessidades.

Gramsci apresenta o Estado como uma junção de sociedade política e sociedade civil, ambas se relacionam. Porém, a sociedade civil atua na organização social e a sociedade política (setores dominantes) tentam manter sua hegemonia, na tentativa de controlar a classe subalterna.

A participação da sociedade civil torna-se possível a partir da consolidação da Carta Magna da nação. Nota-se que o enfrentamento popular ainda se mostra de forma tímida diante do Estado, principalmente quanto à interferência direta na gestão pública. Assim, não se tem uma efetivação da gestão democrática que garanta o fortalecimento das ações coletivas nos processos de tomada de decisões (LISBOA, 2016).

Nessa lógica, os conselhos devem se constituir como mecanismos de enfrentamento da sociedade civil frente ao poder público, na tentativa de garantir o alinhamento da política democrática. Em âmbito do município o conselho do Fundeb, assim como demais conselhos municipais devem construir elementos que possibilitem o melhoramento do ensino.

Para tanto, o Conselho é um mecanismo de disputas de interesses entre a classe subalterna (operária) e a classe dominante. Segundo Machado (2019), os conselhos são considerados como “as organizações estatais da classe operária e dos camponeses pobres, que exercem a ditadura durante o período no qual vão morrendo todas as formas de Estado”. De acordo com o autor, a reconstrução dos interesses da classe operária está submetida à classe dominante.

Rosa (1991), baseada na compreensão de Gramsci, assevera que o conselho é um instrumento para oferecer formação e educação às massas, além de possuir o papel de suprir as informações políticas e econômicas. O conselho deve ser algo que se constitua como um organismo capaz de conceder poder a classe operária (LUXEMBURGO, 1991, p. 15).

Para Gramsci (1954, p. 203, *apud* Machado, 1991), na República soviets, a única maneira de realizar a transição do socialismo seria a partir dos Conselhos e, sendo assim, o Estado poderia lidar com os problemas sociais e questões que lhes são inerentes. A revolução internacional teve a função de organizar os partidos comunistas em todas as partes, tendo objetivo de organizar os governos operários no mundo todo.

A força revolucionária publicada por Gramsci no ano de 1919 evidencia a onda revolucionária dos operários e camponeses que se organizavam a partir dos Conselhos por vários lugares no mundo, o que vem disseminando ideias socialistas por toda parte. É importante observar que as condições do comunismo internacional contribuíram para sua instalação. A classe operária transformava-se de maneira que já apresentava interesses de controle sobre os meios de produção, assim como a unidade de classe (GRAMSCI, 1954, p.228).

Os conselhos examinados por Gramsci em meados de 1919, chamado de “*Conselhos das Fábricas*” foram analisados de maneira que percebeu o progresso dos operários que se encontravam organizados. As contradições e conflitos históricos eram marcantes em Gramsci, suas reflexões acompanharam o Partido Socialista Italiano (PSI) e os conselhos durante o movimento da história (MACHADO, 2019).

Com isso, a ideia de Conselho de Fábrica é apresentada por Gramsci numa perspectiva que classifique como o Estado operário, de maneira que o trabalhador livre nas fábricas e esteja capaz de pensar e ser criativo durante o trabalho, sendo um mecanismo de luta e autonomia coletiva (MACHADO, 2019).

Para Machado (2019), O movimento dos Conselhos de Fábricas marcou uma experiência Conselhistas que teve influência da Revolução Russa de (1917). Os Conselhos de Fábricas tiveram papel marcante na identificação da classe operária e a produção que destaca toda a participação do proletariado no processo histórico. A experiência de trabalhadores em conselhos fez com que a classe trabalhadora se organizasse.

Os conselhos possuem características marcantes alinhadas com o processo democrático. Dessa maneira, têm representatividade da sociedade civil e o caráter deliberativo. As características marcantes do conselho expressam-se a partir da participação dos movimentos de trabalhadores envolvidos no controle do serviço público. Outrossim, foram criados para contribuir na inclusão das demandas da classe dominada junto ao poder público.

Nesse contexto, Coutinho (1992) assinala, a partir das ideias de Gramsci, que as disputas acontecem, a princípio, no âmbito da sociedade civil, buscando conquistar espaços (guerra de posição) com viés político-ideológico consensualmente com a população. Os conselhos remetem-se ao mesmo quesito quando se envolve nas disputas por espaço político e busca por acesso ao poder do Estado.

Os conselhos não possuem a mesma responsabilidade que o governo, nem tão pouco podem responder pelo Estado, porém tem uma representatividade legal da sociedade para defender seus interesses na instância colegiada. Os membros do conselho devem se

comprometer com as demandas sociais, proteger os interesses públicos da coletividade, buscar meios de solucionar as demandas existentes, manter relações de confiança com a população e se comprometer com o fortalecimento dos princípios democráticos estabelecidos pelo Estado (FARIA, 2006).

As disputas pelo poder presentes no âmbito do conselho, especificamente na luta por hegemonia, são apresentadas pelo próprio Gramsci, ao afirmar que “um grupo social pode e mesmo deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental, isso é uma condição para a conquista do poder”. Quando conseguir o poder, deve manter firmemente sob seu controle, domine-o, porém, mantendo-se na qualidade de dirigente (COUTINHO, 1992, p. 89).

O espaço destinado à classe dominante precisa ser disputado por todos os setores, assim como os aspectos de poder. Para Coutinho (1992), Gramsci entendia que a classe dominante perdia o consenso, o que não seria mais dirigente, passa a ser unicamente dominante, possuidora de força coercitiva. Com efeito, entende-se que as massas se distanciaram dos ideais mais habituais, que não acreditam mais antes acreditavam.

É interessante notar a estratégia de Gramsci acerca da conquista da hegemonia perdida, ou mesmo quase perdida pela classe dominante, pois retorna a classe dirigente, antes que o poder seja tomado. Uma guerra de posição é fundamental para retomada do poder e obter resultados positivos que garantam de volta o domínio e o controle da força sobre o Estado (COUTINHO, 1992).

#### 3.4. Democracia e participação social no contexto do controle social

A “Democracia” tem sua origem na Grécia Antiga, no século V a. c., conhecida como Democracy, na Inglaterra. É um termo bastante antigo, mas que tem definições importantes e bem abstratas ou mesmo inúmeras interpretações. Teve variações em sua denominação mediante o idioma escrito, tais como: *dêmos* (povo) e *kratía* (poder), *cratie* em francês, *democratia* em latim e em grego, tendo como objetivo criar um regime que não fosse autoritário (CORTE E CORTE, 2018).

Desde o seu nascedouro, observa-se uma série de desafios para concretizar os ideais democráticos, pois da democracia grega só participavam homens brancos, filhos da aristocracia, excluindo mulheres, estrangeiros e a maioria da população composta por pessoas escravizadas. Séculos depois, o termo foi apropriado por expoentes do liberalismo clássico que o associaram aos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, no entanto, na prática, a democracia servia

muito mais para garantir os privilégios da burguesia, posto que estava baseada em uma igualdade formal e não na igualdade real.

Assim, na maioria dos países, experimenta-se conjugar o sistema capitalista com regimes democráticos, de modo que as contradições se fazem evidentes, já que as desigualdades geradas pela concentração de riquezas impedem a participação e o exercício efetivo do poder por parte da maioria da população.

Para Gramsci (1984, p.183), o significado de democracia torna-se mais real quando se faz a relação com o conceito de hegemonia. Utiliza-se a hegemonia para entender a democracia mediante a correlação entre “grupos que dirigem e os que são dirigidos”, por isso, exprime um movimento em que o dirigente, nesse contexto, é favorecido em relação ao dirigido.

O entendimento é o de que a democracia tem elementos importantes para contribuir na gestão e em qualquer sistema político-administrativo. O desempenho das democracias ao redor do mundo tem sido insuficiente nos últimos anos, mas esta não se encontra, propriamente, em declínio: um olhar sobre o registro empírico sugere pouca ou nenhuma evidência de uma recessão democrática (LEVITSKY; WAY, 2015, p. 45), ainda que nos últimos anos tenhamos vivido um processo de fascistização da política pelo fortalecimento de grupos da extrema direita.

A institucionalização das democracias no século XX tem deixado indispensável para a governança e a legitimação da população de um Estado, as normas políticas e jurídicas, que são fundamentais para orientar as ações de ordem pública. Dessa forma, é necessário o fortalecimento das instituições democráticas para construção e efetivação dos direitos, assim como para a execução e consolidação das políticas públicas (CORTE E CORTE, 2018).

No Brasil e em outras partes do mundo, novos hábitos circulam em torno da participação da sociedade civil junto ao poder público na organização da vida dos cidadãos. As desigualdades sociais, a miséria e os desafios da população são problemas inerentes de um sistema capitalista com versão neoliberal que mantém a hegemonia para preservar as desigualdades latentes. No entanto, os interesses contrários às correntes neoliberais não conseguem estabelecer unidade para se contrapor (GIL, 2007).

O Estado brasileiro possui um modelo estatal baseado no capitalismo global desde a década de 1990 e recebe interferências estrangeiras das grandes potências do planeta sobre o modelo de gestão e o orçamento aplicado. Esse modelo cristalizou-se pela alcunha de neoliberal que determina as condições materiais de diminuição da máquina do Estado e, concomitantemente, valorização do mercado (MATOS e FERREIRA, 2015).

Segundo Gil (2007), a “participação” no Brasil passou a ser observada no período que se convencionou a chamar de momento mais democrático do país, nos períodos das décadas de 1970 e 1980 nos movimentos de lutas contra a ditadura militar. Esse momento foi marcado por movimentos que se contrapuseram às atitudes do governo autoritário vigente, tendo como destaque o início da participação da população na forma de organização colegiadas denominadas de “conselhos” seja por meio das representações ou mesmo diretamente (GOHN, 2003).

No que se refere à participação dos movimentos sociais no Brasil- tais como Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), partidos políticos de esquerda e o movimento sindical, mais especificamente a resistência dos trabalhadores implantada em São Paulo, no ABC paulista- foram organizações importantes e firmaram resistência na luta contrária a implantação da política neoliberal no país (RODRIGUES, 2003).

Pode-se dizer que, no caso da democracia brasileira, a representação recebe duras críticas das classes trabalhadoras e movimentos sociais, pois passaram a cobrar uma participação direta de decisão no poder executivo em vários níveis de governo. Para Moura (2010), é preciso ter uma democracia em que todos, independentemente de sua origem, raça, credo e cultura, possam participar da construção de políticas públicas exercendo a cidadania e garantido os direitos sociais.

Para Sader (2002), a participação vai além de um instrumento utilizado para garantir a transparência das ações dos governos, uma vez que passar a ser um mecanismo de poder da coletividade frente ao Estado. Para tanto, a participação política incisiva nos espaços de poder deve ser marcante nas disputas de interesses entre o governo e os governados.

O conselho passa a ser um instrumento de fiscalização, um mecanismo de participação dos cidadãos. Gohn (2003) defende a participação como forma de atuação do contraditório e divergente no espaço institucional para o fortalecimento da democracia. Desse modo, assinala que:

Os conselhos devem ser um espaço e mecanismos operativos a favor da democracia e do exercício da cidadania em todo e qualquer contexto sociopolítico. Ele pode se transformar em aliado potencial e estratégico na democratização da gestão das políticas sociais (GOHN, 2003, p. 105).

No espaço político, o conselho é necessário para criar um contexto de vigilância, visto que nem sempre a democracia representativa corresponde às expectativas criadas num dado momento. Essa participação da sociedade civil tem papel importante na disputa por resolução das demandas da população.

Para Bobbio (1987), os conselhos são fundamentais para articular melhor as respostas aos problemas entre a democracia representativa e a democracia direta. Nesse sentido, os espaços políticos devem ser ocupados pela sociedade civil para garantir a participação, outrora preenchidos por representantes da classe dominante.

Nesse prisma, uma forma de governo criada e consolidada na sociedade ao longo do seu processo histórico evidencia-se como democracia. Para tanto, o conceito de democracia possui vários caminhos que se expressam de formas diferentes. A democracia possui elementos políticos que apresentam diferenças e se expressam entre o poder e o governo, diferenças essas que decorrem da existência de leis, inúmeras esferas de governo, assim como também o processo eleitoral. Esse mecanismo não se resume apenas às mudanças de governantes, pois o povo é o dono do poder e o governo tem uma passagem rápida à sua frente (CHAUI, 2019).

Bobbio (1987, p. 12; 18) define democracia a partir de um conjunto de normas e regras adequados para a elaboração de deliberações, tomadas coletivamente, em que está presente a efetiva participação dos interessados. A democracia é entendida como algo que se opõe a toda e qualquer forma de governo autoritário, definida por um sistema de regras, primárias ou fundamentais que estipulam o sujeito apto para deliberar as iniciativas apropriadas para o entendimento correto de qualquer deliberação.

A democracia é uma forma de governo em que o próprio povo defende seus interesses, de maneira direta ou mesmo elegendo seus representantes para representá-los em um colegiado ou numa administração. Utilizando-se leis já pré-estabelecidas criadas conforme entendimento anterior, a ideia natural é de que cada povo é soberano e comanda suas escolhas em conformidade com as leis e seu livre arbítrio. Assim, Bobbio (2000, p. 31-32) apresenta as regras da democracia, ao destacar que:

(...) a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. Se é válida uma decisão adotada por maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão adotada por unanimidade.

Coutinho (1992), baseado em Gramsci, afirma que a democracia progressiva não é apenas uma fase que surge em um dado momento, porém não tem continuidade. Essa forma de democracia é um mecanismo político no qual se organiza como no processo social de cunho permanente. É articulado pelo progresso social, pela participação direta e pela presença do povo no governo, assim como pela hegemonia cada vez mais decisiva da classe trabalhadora.

Em relação às características da democracia burguesa, nota-se uma certa fragilidade por estar sempre ligada ao Estado, haja vista que os órgãos possuem debilidade devido aos grupos que dirigem o poder estarem conectados com as forças políticas e econômicas. Às vezes comanda o Estado mediante realização de golpes, o que manipula o processo político sob as ordens do comando imperialista (MAZZEO, 2019).

Os governos modernos têm adotado a democracia como sistema político-administrativo para aperfeiçoamento do Estado, conduzindo os movimentos políticos, históricos e culturais sob forte pressão conflituosa. Tem proposto lentamente resistir com as ideias neoliberais a partir daí caminhar da democracia representativa para democracia participativa (MOURA, 2010).

No caso do Brasil, é importante ressaltar que a política democrática surgiu como uma ameaça forte à cultura patriarcalista e clientelista impregnada na prática de grande parte dos gestores públicos brasileiros. Estes, ao longo dos anos, tiravam proveito de um modelo de gestão centralizada, em que as decisões eram tomadas de cima para baixo, não levando em consideração o desejo nem a participação da maioria da sociedade. O modelo democrático aparece para romper com a maneira tradicional de governar. Florestan Fernandes (1996, p. 10-12) faz uma reflexão em torno da democracia e das necessidades de políticas sociais para o povo, ao sinalizar que:

[...] a má situação do ensino, a diversidade do ensino público que advém não apenas da falta de recursos, mas advém também de uma tentativa de sufocar a democracia da consciência crítica através da cultura, da pesquisa construtiva e criadora. [...] Porque esse é o padrão que tem prevalecido: a “cultura da ignorância” é suficiente para o povo, não precisa mais do que ser feliz. A nossa resposta é o povo, para ser feliz, precisa não só de alimentos, não só de habitação, não só de assistência médica. Precisa de cultura e precisa de consciência crítica para se tornar um povo capaz de universalizar a cidadania e construir, dentro do país, tendências e modelos novos, pelos quais nós, brasileiros, daremos uma contribuição ao crescimento da civilização moderna.

A falta de qualidade da educação pública tem origem nos baixos investimentos na área, como também na falta de interesse em construir um ensino crítico que amplie a percepção do sujeito quanto a importância de fortalecer o sistema democrático para garantir uma cidadania plena. A ausência de uma educação de qualidade produz uma massa de ignorantes que sequer reconhece seus direitos, fazendo com que fique cada vez mais distante a consolidação da cidadania.

É importante salientar que quando se trata de democracia com características burguesas, e quando se tem o domínio do Estado nas mais variadas formas de governar, seja uma República ou mesmo uma Monarquia, o Estado passa a ser um instrumento capaz de oprimir uma classe

social em detrimento da outra. Assim, quem estiver com o poder pode utilizá-lo para se sobrepor em detrimento da classe dominada (LÊNIN, 2019).

Ao observar o sistema político e a conjuntura do final da década de 1980 no Brasil, vê-se que ocorreu um esgotamento do regime político que comandava o país, mais conhecido como regime militar. Surge, então, movimentos contrários que se fortaleceram, se organizaram e realizaram mobilização de novas forças políticas. Nesse sentido, surge uma força contra hegemônica pautada na democracia e no campo político da esquerda, tendo como pauta as lutas das classes subalternas (NÉSPOLI, 2021).

O elemento de participação surge como um mecanismo necessário para organização e fortalecimento da sociedade e da democracia, por meio de instâncias de participação, a saber: conselhos, sindicatos, associações, entre outros órgãos que podem garantir suas conquistas e mais espaços políticos diante do controle da classe dominante. Ao longo dos tempos, a sociedade tem elaborado princípios da participação, que se configura como um direito ou mesmo uma necessidade do sujeito. Participar é algo bastante relevante assim como qualquer outro direito, de forma que seja uma participação reflexiva com exposição do pensamento. A ausência de participação é, no entanto, uma privação do desenvolvimento harmonioso da personalidade do sujeito (DIAZ BORDENAVE, 1995. p.76-77).

A representação em um processo de disputas e conquistas é marcada pelo diálogo e participação do sujeito. O planejamento estratégico e a formação dos cidadãos elevam-no a identificação com a comunidade, tornando real o processo de conquistas de seus direitos, seja qual for que esteja em disputa (DEMO, 1999). No processo democrático, a participação da sociedade civil é fundamental para defender os interesses das classes populares, ou mesmo da população excluída. Nesse sentido, faz-se necessária a disputa com a administração pública para garantir seus direitos.

Quando se trata da participação no contexto do Estado brasileiro após a redemocratização, há um desejo da sociedade civil em manter um controle das ações do Estado. Para Bugarin, Vieira e Garcia (2003), a discussão de participação da população civil no acompanhamento e controle nas políticas públicas do governo brasileiro é consolidada com a Constituição de Federal de 1988 que veio expandir os mecanismos de controle e participação dos cidadãos, incentivando a sociedade para atuar na política de controle social.

A participação da sociedade civil nos conselhos serve para as classes oprimidas contrariarem os interesses das classes dominantes, e a velha forma de fazer política, utilizando-se de políticas clientelista e ou patrimonialistas. Essa participação revela-se na construção de

uma política democrática na qual as massas possam atuar contrariando os interesses do poder econômico, da administração e das classes dominantes.

Nesse sentido, quando se trata de controle social, os autores Bugarin, Vieira e Garcia (2003) afirmam que a participação como membro de conselhos passa a ser compreendida como uma interferência da sociedade nas ações das políticas executadas pelos governos. A partir da efetivação da Constituição Federal de 1988, os instrumentos necessários para impor limites vieram fortalecer os grupos sociais de controle sobre a máquina do Estado, até mesmo órgãos de controle externo como o Tribunal de Contas dos Estados, Ministério Público e Justiça etc.

Os movimentos sociais têm papel importantíssimo nesse cenário político brasileiro no tocante à participação ativa no controle social. O sujeito possui identidade com os grupos nos quais participam, seja na região, a partir de questões de etnia, sobre a orientação sexual, entre outros. A organização dos grupos utiliza objetivos comuns a todos e estabelece características marcantes do processo de construção de uma cidadania plena que está presente na rotina do cidadão (GOHN, 2011).

Assim, os conselhos são entendidos como estratégias democráticas que tem como finalidade intervir na gestão pública para amenizar o controle das classes dominantes sobre as políticas do Estado. Tem se consolidado mediante a participação dos cidadãos nas esferas de decisões do poder público, contrariando assim as políticas arcaicas, clientelistas e conservadores que ainda sobrevivem na gestão pública (NÉSPOLI, 2021).

### 3.5. O controle social no contexto Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundeb

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) é responsável pelo acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos fundos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estes conselhos, criados por legislação específica, são compostos por representantes do poder executivo e da comunidade escolar da educação básica pública, quando houver Conselho Municipal de Educação, um representante e um representante do Conselho Tutelar. Todos os representantes a que se refere a Lei serão indicados por seus pares, exceto o representante da Secretaria Municipal de Educação (BRASIL, 2007).

O Artigo 24 da Lei 11.494/2007 apresenta, ainda, as composições para formação do respectivo conselho. No inciso IV, em âmbito municipal, a composição é formada por, no mínimo, 9 (nove) membros, sendo: 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional

equivalente; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Conforme esta lei, não podem compor os conselhos integrantes que tenham relação direta com os gestores, no caso dos municípios, prefeitos e secretários, quer seja familiar ou que tenha vínculo empregatício por comissão. A Lei estabelece ainda que os conselheiros do Fundeb, atuarão com autonomia sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local. Porém, existe em alguns casos uma pressão por parte da gestão e mesmo uma perseguição com os membros que fiscalizam atuação da administração (BRASIL, 2007).

A atuação do controle social tem uma forte relação com o nível de amadurecimento democrático existente no país, no entanto, caso não exista, torna-se um colegiado meramente sem efetivação (DAVIES, 2005). Isso nos mostra que, além da composição democrática do conselho, há a necessidade de um acompanhamento sério, imparcial e autônomo por parte dos seus membros a fim de que seja possível efetivar, de fato, uma política de controle e fiscalização dos recursos.

Segundo Conceição e Fialho (2014), há um descompasso entre a produção desses colegiados (conselhos) sob a perspectiva do acompanhamento e controle social e sua representação como mero aspecto formal, ou seja, conselho criado só para constar no papel. Alguns conselhos são criados e possuem uma atividade meramente burocrática (cartorial), sem cumprir com sua real função de controle social.

O Conselho, além de realizar o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos, tem também a finalidade, segundo inciso 9º da mesma Lei, de 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.

A função dos conselheiros, enquanto representantes da sociedade, é de extrema relevância, uma vez que devem atuar no conselho participando, deliberando e contribuindo de forma ativa, democrática, responsável e ética na gestão dos recursos do Fundeb. As prerrogativas dos conselheiros estão garantidas na legislação em vigor, o que fortalece ainda mais a permanência legítima nas discussões e suas proposituras no colegiado.

A Lei n. 14.113/2020 que regulamentou o novo Fundeb, em seu Art. 33, prevê que os conselhos atuarão com autonomia sem vinculação ou subordinação institucional ao poder executivo. Portanto, a autonomia é fundamental para que o controle social a partir do conselho do Fundeb, possa ser respeitado, um respeito que leve em consideração suas propostas e suas críticas. A partir de aí, pode-se realizar um trabalho no acompanhamento da aplicação dos recursos destinados à educação (BRASIL, 2020).

Segundo Freire (2011, p. 105), “ninguém é autônomo primeiro para depois decidir, a autonomia vai se construindo na experiência de várias e inúmeras decisões que vão sendo tomadas”. A autonomia dos conselheiros junto ao conselho do Fundeb, sem interferência governamental, é importante para que os membros do conselho tomem decisões corretas. A interferência na autonomia do conselheiro poderá comprometer sua atuação junto ao órgão fiscalizados em âmbito municipal.

O olhar crítico deve estar presente na dinâmica funcional desse mecanismo de controle social, pois apenas com o cumprimento do seu papel, de forma transparente, crítica e democrática o conselho cumprirá a sua função. Isso será possível mediante o acompanhamento do conselho de maneira autônoma, livre, crítica e imparcial. A liberdade dos conselheiros contribuirá para melhor desempenho no ato do acompanhamento e fiscalização dos documentos apresentados pela administração pública.

O controle social deve ser visto a partir de um olhar ampliado, num contexto em que a participação é fundamental e os mecanismos democráticos sirvam como instrumentos para mobilizar as decisões do plano governamental na implementação dos serviços públicos (LIMA, 2011). Desse modo, a participação de forma crítica por parte da população no planejamento, execução e avaliação dos gastos com os recursos do Fundeb são fundamentais para a consolidação dos investimentos em educação.

Após o arrolamento da discussão tratada nesta seção, finalizamos, como arremate, com a reflexão de Gohn (2003) ao asseverar que o controle social se consolida com a participação que, por sua vez, fortalece os meios para o aprimoramento do processo de democratização na sociedade, a partir do controle do orçamento público e das lutas por acesso aos direitos sociais garantidos por Lei, a exemplo do acesso à educação, por melhores condições de vida e todos os outros direitos constituídos historicamente através da luta e da participação da sociedade no cenário político.

#### **4. O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB EM NOVA PALMEIRA/PB: PARTICIPAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES**

##### 4.1 Aspectos históricos e geográficos do município de Nova Palmeira-PB

O Município de Nova Palmeira-PB surgiu por volta de 1880, com a chegada dos primeiros moradores que ali se fixaram. Foi construída uma fazenda denominada de Jerimum, iniciando as primeiras casas daquele povoado que hoje é a cidade. O nome de Jerimum foi mudado para Nova Palmeira, por sugestão de Manoel de Souza Lima, então prefeito de Picuí, município a que pertencia o povoado. O prefeito levou duas mudas de palmeira que foram plantadas em local de destaque. A partir desse feito deu-se o nome de Nova Palmeira (NOVA PALMEIRA, 2017).

De acordo com Araújo (2020), na procura/investigação por dados na câmara de vereadores de Nova Palmeira, não foi possível encontrar documentação que confirme relatos de seu pertencimento ao município de Picuí, porém foi encontrado o seguinte registro: “Subiu à categoria de Município, em virtude da lei nº 1.944, de 13 de janeiro de 1959, tendo-se instalado solenemente a 25 de mesmo mês. Com esse registro, perdemos a Vila de Nova Palmeira (OLIVEIRA, 1963, p. 59, grifo nosso). Conforme relata Araújo (2020), um outro acontecimento que serve de registro para confirmar que o povoado de Nova Palmeira já pertenceu ao município de Picuí foi uma informação noticiada pelo Jornal *O Norte*, de circulação diária na capital do estado João Pessoa, que noticiou os seguintes fatos no dia 30 de novembro de 1952:

Município de Picuí: As realizações e as iniciativas do prefeito Eugênio Ferreira de Vasconcelos (...) Esta Prefeitura teve ainda de mandar executar serviços de reparos e aumento de capacidade de um barreiro de serventia pública existente na povoação de Nova Palmeira (Araújo (2020) apud *O Norte*, 1952, p. 3).

As informações dão conta de que o então prefeito de Picuí, Eugênio Vasconcelos, havia feito uma reforma no barreiro do estado, como era conhecido pelos populares, reservatório que fornecia água para os moradores daquele povoado. Com o passar dos anos esse reservatório foi aterrado para construção de novas ruas e moradias naquele entorno (ARAÚJO, 2020).

Com o constante progresso, Nova Palmeira foi elevada à categoria de distrito, através da Lei municipal nº 2.640, de 20 de dezembro de 1961, subordinado ao município de Pedra

Lavrada. Em 1963, foi desmembrada de Pedra Lavrada e elevado à categoria de município com a denominação de Nova Palmeira pela Lei estadual nº 3102, de 14 de novembro de 1963. O processo de emancipação da cidade é apresentado neste documento da seguinte forma:

Lei nº 3.102, de 14 de novembro de 1963 Cria o município de Nova Palmeira e dá outras providências. Art. 1º- Fica criado o município de Nova Palmeira, desmembrado do município de Pedra Lavrada. Parágrafo único - O município de Nova Palmeira é constituído pelo território do distrito de igual nome, com os mesmos limites que a êste foi estabelecido pela lei que criou o Distrito Judiciário. Art. 2º- As eleições para Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores, realizar-se-ão em data designada pelo Tribunal Regional Eleitoral, de acordo com a Legislação em vigor. Parágrafo único- Será de sete (7) o número de vereadores à Câmara Municipal do município ora criado. (...) Art. 5º- Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, devendo a instalação ocorrer com a posse do Prefeito, Vice-prefeito e vereadores eleitos na conformidade do disposto no art. 17, letra “d”, do Código Eleitoral e no art. 18, da Lei nº 321, de 8 de janeiro de 1959 (ARAÚJO, 2020, *apud* GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, 1963, p. 01-02).

O primeiro processo eleitoral transcorrido no município de Nova Palmeira ocorreu no ano de 1964. A campanha teve como candidatos o senhor Severino Veriano dos Santos (PDC/PSC), mais conhecido por Nêgo Caetano, oposição ao Senhor Heronildes Vasconcelos (UDN), morador da cidade de Pedra Lavrada. Os referidos candidatos tinham perfis políticos extremamente conservadores. O candidato a prefeito eleito foi o senhor Severino Veriano dos Santos que teve como vice-prefeito o senhor Luiz Eugênio. No legislativo, elegeram-se sete vereadores: Osmar dos Santos Pinheiro, Luiz Viana de Macêdo, Geraldo Maciel de Oliveira, Raimundo Barreto de Araújo, Manoel Roque Ferreira, José Maximiano Dantas e Sebastião Dias Ferreira (ARAÚJO, 2020).

Nova Palmeira tem sua localização na Mesorregião da Borborema, Microrregião de Seridó Oriental, no Estado da Paraíba e possui uma distância de 243 quilômetros da capital do estado, João Pessoa-PB, tendo uma área territorial de 314,748 km<sup>2</sup>. A população estimada residente é de 5.011 habitantes; sua densidade demográfica é de 14,05 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2021).

A área urbana tem uma organização na infraestrutura que apresenta as seguintes informações: possui esgotamento sanitário em 61,1% dos domicílios (2010), às vias públicas dispõem 89,4% de áreas arborizadas. O município está na faixa do bioma Caatinga, sua hierarquia urbana é classificada como centro local que recebe influência do centro da zona (Picutí) e está na região intermediária de Campina Grande (IBGE, 2021).

Informações obtidas no IBGE de 2021 apontam características peculiares acerca dos trabalhos e dos rendimentos que circulam no município de Nova Palmeira. Aspectos socioeconômicos indicam que o salário médio mensal é de 1,7 salários-mínimos, tendo uma proporção de 84% de pessoas em ocupação em relação à população em idade de trabalho. Ainda, 49,8% da população vive com um rendimento mensal por domicílio de até meio salário-mínimo por pessoa, segundo os dados publicados recentemente pelo IBGE. O que é preocupante e revela o baixo poder aquisitivo de boa parte da população do município.

#### 4.2 Caracterização da rede municipal de educação

A história do município de Nova Palmeira está ligada à criação do cartório distrital de registro civil que, em 1º de março de 1962, deu oportunidade aos moradores de declarar o nascimento e falecimento dos parentes, sendo possível observar que as pessoas não sabiam assinar o atestado, constatando-se a presença de um alto índice de analfabetismo. Mediante esse fato, inicia-se a vontade de construção das primeiras escolas no povoado, tanto na área urbana quanto rural. Apenas após o ano de 1965, houve discussão para implantar uma política educacional no município (ARAÚJO, 2020).

Em se tratando de educação, atualmente a rede municipal de ensino conta com três unidades em funcionamento, sendo uma em fase de conclusão, uma creche e duas escolas que ofertam as etapas da educação infantil e ensino fundamental. As unidades escolares em funcionamento no município encontram-se todas na zona urbana, não sendo encontrada nenhuma escola ativa na zona rural.

Registre-se que as duas escolas possuem uma infraestrutura adequada para o funcionamento das atividades escolares, permitindo um ambiente propício para o processo de ensino e aprendizagem. Possuem espaços como sala de aulas, pátio, salas de leitura, sala de professores, sala da diretoria, laboratório de informática e banheiros. Entende-se, portanto, que condições adequadas de infraestrutura são fundamentais para promover um ensino de qualidade. O município conta com uma creche no modelo padrão do FNDE, dispondo de espaços físicos bem planejados para atender crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos de idade (NOVA PALMEIRA, 2015, p. 16).

**Quadro 5** – Número de profissionais da área pedagógica da secretaria de educação de Nova Palmeira/PB em 2020

Quantidade	Profissionais
Professores graduados	10
Professores especialistas	30
Professor mestre	01
Psicólogo educacional	01
Supervisor educacional	01
Orientador educacional	01
Administradores escolares	03
Professores contratados	03

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado no SAGRES/PB (2020)

As etapas da Educação Básica ofertadas na rede municipal são Educação Infantil e Ensino Fundamental menor e Fundamental II. A educação infantil é oferecida às crianças de 0 a 3 anos na creche e na pré-escola de 4 a 5 anos. Em duas unidades escolares a educação infantil e o ensino fundamental são atendidos simultaneamente. A Educação Infantil, como etapa inicial da Educação Básica, cumpre um papel fundamental no desenvolvimento da criança de 0 a 5 anos, nos aspectos físico, intelectual, linguístico e social, complementando a ação da família e da comunidade (Lei nº 9.394/1996, Art. 29).

No que diz respeito à formação dos profissionais da rede municipal, o Plano Municipal de Educação preconiza que:

Tem sido garantido suporte técnico-pedagógico de formações específicas aos professores deste segmento de ensino que constantemente participam de capacitação profissional, no entanto, a organização do trabalho escolar, ainda necessita de uma articulação maior e coesa por parte dos professores. Todas as atividades de planejamento e acompanhamento pedagógicos da rede municipal ocorrem sob orientação da secretaria de educação, através da equipe pedagógica (NOVA PALMEIRA, 2015, p. 19).

A secretaria municipal de educação é a instância do governo incumbida de executar a política de educação do município nas creches, pré-escolas e ensino fundamental. Creche e pré-escola são ofertadas na rede municipal com a idade de 0 a 5 anos, buscando garantir o desenvolvimento das crianças em sua formação inicial, considerando as dimensões sociais, políticas, culturais e econômicas. A rede municipal de educação tem por finalidade efetivar o processo de ensino-aprendizagem de maneira que garanta o cumprimento da política nacional de educação.

De acordo com a Constituição federal de 1988, inciso I artigo 208, o ensino fundamental deve ser ofertado de forma obrigatória e gratuita, traduzindo-se como um direito público, como dever do Estado e da família, abrangendo toda população com faixa etária de 6 a 14 anos de idade. O município deve garantir essa modalidade implantando na rede municipal de 1º a 5º anos iniciais e 6º a 9º anos finais, com duração de nove anos (BRASIL, 1998).

**TABELA 1** -Número de alunos matriculados na rede municipal de Nova Palmeira/PB, de 2007 a 2020

<b>ANO</b>	<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino Fundamental</b>	<b>Total</b>
2007	134	571	705
2008	160	515	675
2009	174	573	747
2010	185	467	652
2011	208	499	707
2012	205	527	732
2013	211	529	740
2014	209	519	728
2015	217	451	668
2016	170	478	648
2017	185	469	654
2018	187	486	673
2019	191	488	679
2020	190	516	706

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado nos dados do INEP (2023)

A rede municipal de ensino de Nova Palmeira possui um número pequeno de alunos matriculados, que incide diretamente nos recursos recebidos pelo FUNDEB do município, obtendo uma média de 695 alunos matriculados no período que propomos pesquisar. Observa-se que o município dispõe de um baixo índice populacional, refletindo num número pequeno de alunos na rede.

Segundo o Plano Municipal de Educação, a educação especial foi instituída no município sob o decreto nº 6.571/2008, regulamentando o parágrafo único do artigo 60 da lei

9.394/96, que presta apoio financeiro e orienta o sistema de educação para organização dos recursos e para ofertar vagas no ensino público (NOVA PALMEIRA, 2015, p. 26).

A Constituição Federal de 1988 também expressa que é obrigatória a oferta do atendimento à educação especializada em todas as modalidades de ensino.

A secretaria de educação oferece ensino na modalidade de educação especial, instituída em 2008, mediante o decreto nº 6.571/2008, que regulamenta o parágrafo único artigo 60 da Lei n. 9394/96 e presta apoio técnico e financeiro para orientar o sistema de educação (NOVA PALMEIRA, 2015, p. 26). O município dispõe de uma sala de recursos para o atendimento dos estudantes com deficiência, com transtornos globais e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede regular de ensino. O atendimento se torna deficitário, pois não oferece ambiente amplo e adequado para cada necessidade.

A rede de ensino não dispõe de educação integral. Em 2011 aderiu e executou o Programa Mais Educação, do governo federal, chegando a funcionar em mais de uma unidade escolar. A educação profissional técnica é ofertada pelo Instituto Federal Campus Picuí/PB, que atende estudantes do município *locus* da pesquisa, numa parceria e apoio da gestão municipal no que diz respeito ao transporte para o município vizinho.

A taxa de rendimento, baseada nos índices de aprovação, reprovação e abandono dos estudantes da rede municipal, ainda apresenta números preocupantes. As taxas de reprovação chegaram a uma média de 22,3% (vinte e dois, vírgula três por cento) no ano de 2013. Quanto ao abandono escolar, as taxas são de aproximadamente 3,4 % (três, vírgula quatro por cento), inferiores ao número de reprovação (NOVA PALMEIRA, 2015, p. 30). Isso demonstra preocupação em relação aos indicadores apresentados, sendo necessário fazer um trabalho contínuo de melhoramento desses números.

Em 2008, o município implantou o Programa Brasil Alfabetizado destinado à alfabetização de jovens e adultos com faixa etária de 15 a 24 anos. O programa teve como objetivo reduzir o analfabetismo, atendendo em 2014 pouco mais de 100 (cem) alunos. Segundo o Plano Municipal de Educação, o município ainda apresenta número expressivo de pessoas não-alfabetizadas devido a uma série de fatores. Um deles é o trabalho em atividades como agricultura, mineração e cerâmica que faz o aluno abandonar a sala de aula (NOVA PALMEIRA, 2015, p.29).

De acordo com o Plano Municipal de Educação, a formação e valorização dos profissionais de educação básica municipal passou por mudanças a partir da aprovação da lei 080, de 28 de novembro de 2005, que regulamentou o Plano de Cargos Carreira e Remuneração para o Magistério Público. A Lei trata sobre a valorização dos profissionais, estimulando o

desenvolvimento em sala de aula e a melhoria no padrão de qualidade do ensino público municipal (NOVA PALMEIRA, 2015, p. 37).

Todos os profissionais de educação do município dispõem de formação de nível superior apresentando 100% (cem) da categoria. Conforme aponta o Plano Municipal de Educação, em 2015, cerca de 19% destes tinham cursos de pós-graduação. Avalia-se que o quadro de profissionais tem evoluído no que tange à qualificação. Isso se deve a melhoria no acesso a universidades públicas a partir do aumento na oferta de vagas para formação e qualificação no país. (NOVA PALMEIRA, 2015, p.36).

Quanto à qualidade da educação da rede municipal de ensino, as escolas têm buscado prestar um serviço exitoso para os discentes da rede. Os indicadores que avaliam a qualidade da educação têm demonstrado melhorias em relação às referências estabelecidas pelo Ministério da Educação. No entanto, o mecanismo de avaliação (Ideb) não consegue realizar um teste que considere todas as condições psico-socioeconômicas do estudante e que possa levar em consideração sua capacidade de aprendizagem. A secretaria de educação, em parceria com a secretaria de ação social, busca fazer um acompanhamento dos alunos beneficiários do Bolsa Família para realizar um controle da frequência na unidade escolar (NOVA PALMEIRA, 2015, p. 43).

Mesmo havendo a possibilidade no Plano Municipal de Educação, a secretaria de educação não implantou na rede municipal de ensino uma gestão democrática, pois é preciso ter uma compreensão da administração escolar como atividade coletiva, através de um entendimento que envolva toda a comunidade escolar. A gestão democrática da educação está ligada aos princípios legais que propõem a participação social no planejamento e elaboração das políticas educacionais locais. A secretaria de educação ainda não despertou à importância de implantar uma gestão democrática com participação da comunidade escolar, fato que se torna negativo por não ter, ainda, conseguido consolidar as estratégias e políticas educacionais da gestão municipal e sociedade civil.

A secretaria de educação possui autonomia administrativa e pedagógica de forma parcial e não dispõe de autonomia financeira, ficando à mercê da vontade do Prefeito. Isto passa a ser um agravante, pois o secretário necessita de recursos para suprir as demandas que surgem na educação. O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE - é o único mecanismo que a escola tem para administrar de maneira autônoma. Os gestores das escolas municipais são indicações do poder executivo local, sobre poder de lei específica e nomeados como cargos comissionados subordinados à secretaria de educação do Município.

As informações pesquisadas no site do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) referem-se às metas e resultados de avaliações do IDEB (Índice de desenvolvimento da educação básica) de 2007 a 2019. Estas mostram que os indicadores de avaliações do município superaram as metas estabelecidas pelo sistema de ensino nacional.

**Tabela 2** – Metas e resultados das notas do Ideb na rede municipal de Nova Palmeira/PB

<b>Ideb</b>		
<b>Ano</b>	<b>Metas do Ideb</b>	<b>Ideb do Município</b>
2007	2,3	2,6
2009	2,8	4,2
2011	3,2	3,6
2013	3,5	5,7
2015	3,8	4,6
2017	4,1	5,8
2019	4,4	5,3

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado no IDEB/INEP.

Os dados apontam que a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010) é de 99,1%. O Índice de desenvolvimento da educação nos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública (2019) chegou ao patamar de 5,3%; já o Ideb<sup>10</sup> dos anos finais do ensino fundamental (2019) apontou índice de 4,4%, mantendo uma ordem de crescimento, ainda que muito lenta. Temos consciência de que o Ideb não é um mecanismo ideal de avaliação, mas se mantém em evolução (IBGE, 2021).

O Ideb, assim como outras formas de avaliação, é elaborado por exigências de organismos internacionais com discurso neoliberal para medir de maneira parcial o nível da qualidade de educação no país. A política de educação sofre influência do neoliberalismo a partir de sua ideologia que impõe mudanças nas questões pedagógicas. Os resultados do Ideb nem sempre correspondem à realidade quanto à qualidade do ensino, muito menos quanto à aprendizagem do educando.

<sup>10</sup> O Ideb é um mecanismo utilizado para avaliar a educação básica, porém não é capaz de aferir a qualidade do ensino nas escolas, tendo em vista a complexidade existente no processo de ensino aprendizagem. As condições socioeconômicas dos discentes são deixadas de lado, assim como outras disciplinas que não são avaliadas, limitando-se apenas a português e matemática.

Ocorre que os dados do Ideb em alguns momentos são utilizados pela gestão de forma política para exaltar resultados e desempenho do próprio governo, sem que haja maiores preocupações com a evolução da qualidade do ensino e aprendizagem. O fato da avaliação do Ideb não apreciar condições de trabalho dos servidores, estrutura das escolas, qualidade do material didático e condições socioeconômicas dos alunos, a torna um mecanismo de avaliação deficitário.

#### 4.3. Histórico do Conselho do Fundeb

Nova Palmeira-PB é um município que possui um histórico de militância política no campo progressista, com a criação de algumas entidades do campo político de esquerda, a exemplo do Partido dos Trabalhadores (PT), organizado em 1986, mas transformado em comissão provisória com registro em cartório no ano de 1991, tornando-se um Partido de destaque na política local que conseguiu eleger vários parlamentares na Câmara de Vereadores entre os anos de 1997 a 2016. O partido disputou por duas vezes o poder executivo, conforme consta nos anais da casa legislativa.

Nesse contexto, houve também a criação do Centro de Educação Popular (CENEP), uma organização não governamental que atua na área da educação, meio ambiente, saúde e cultura desde 1990, assim como o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais do Seridó e Curimataú Paraibano (SINPUC), fundado em 1992 e que desenvolve trabalhos em nove municípios da região. São organizações que foram criadas a partir da década de 1990 com finalidade de desenvolver trabalhos de cunho sociopolítico.

A militância política expande-se para a política pública de controle social na saúde, assistência social e na educação. Na área da educação, foram criados o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e, posteriormente, o Cacs/Fundeb, criado a partir da Lei municipal nº 091/2007, no dia 09 de março de 2007. Este teve como finalidade atuar no acompanhamento, fiscalização, supervisão e exame das receitas mensais e os registros de gastos oriundos de despesas com educação básica pública.

O Cacs/Fundeb, instituído pela mencionada Lei, reuniu-se pela primeira vez no dia 27 de fevereiro de 2007, um fato considerado inusitado dado que, segundo o registro na ata, a reunião ocorreu antes mesmo da regulamentação da Lei promulgada no mês de março do mesmo ano. A reunião ocorreu na sede da Secretaria Municipal de Educação, tendo como pauta a escolha do presidente e do secretário do colegiado. A reunião foi presidida pelo então

secretário de educação do município. No período pesquisado, foi identificada a realização de 66 reuniões do conselho, das quais, 48 ordinárias e 18 extraordinárias. Quanto às reuniões do conselho de modo geral, houve uma média de 4,7 reuniões por ano no período de 2007 a 2020.

**Tabela 3** – Quantidade de reuniões do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB, de 2007 a 2020

ANO	PAUTA	LOCAL	Nº DE REUNIÕES
2007	Atraso de salários; atraso nas prestações de contras	Secretaria municipal de educação/ Sindicato dos servidores públicos	04
2008	Dificuldade de receber as prestações de contas. Cobra pagamento do Piso do magistério e reformulação do PCCR.	Secretaria municipal de educação	01
2009	Atraso no pagamento dos servidores;.	Secretaria municipal de educação	06
2010	Solicitação de conserto de equipamentos das escolas; questiona as contas altíssimas com combustíveis. Questiona a desorganização nas prestações contas; Solicitação de capacitação para servidores da biblioteca da escola.	Secretaria municipal de educação/ Escola municipal Iran C. Dantas	06
2011	Reivindica atuação do CACS. Alto gasto com combustíveis. Falta de repasse para instituto de previdência	Escola municipal Iran C. Dantas/ Secretaria municipal de educação	03
2012	Reivindica o pagamento do retroativo do piso do magistério.	Escola municipal Iran C. Dantas/ Secretaria municipal de educação	04
2013	Questiona o atraso no pagamento de dezembro de 2012.	Secretaria municipal de educação/ Sindicato dos servidores públicos	10
2014	Questiona o atraso no pagamento dos servidores dos 40%.	Secretaria municipal de educação	01
2015	Questiona o atraso de salários.	Secretaria municipal de educação	05
2016	Solicita retirada de servidores de outras secretaria recebendo do Fundeb	Secretaria municipal de educação	01
2017	Justificativa de gastos de combustíveis.	E.E.E.F.M. Antônio C. Dantas/ Secretaria municipal de educação	05
2018	Solicita prestações de contas	Secretaria municipal de educação	08

<b>2019</b>	Apresentação de prestação de contas sem debates e questionamentos	Secretaria municipal de educação	06
<b>2020</b>	Análise de contas sem debate ou questionamentos.	Secretaria municipal de educação/ plataforma Google Meet.	06

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado nas atas do Cacs/Fundeb.

De acordo com a Lei municipal n.091/2007, Art. 4º, inciso I - as sessões plenárias serão realizadas 01 (uma) vez por mês em caráter ordinário e, extraordinariamente, quando convocadas pelo prefeito, presidente ou por requerimento escrito pela maioria dos seus membros. Neste caso, observa-se que o Cacs/Fundeb de Nova palmeira/PB descumpre parcialmente o regimento interno quanto ao funcionamento das reuniões, já que não houve reuniões mensais e, em alguns anos, ocorreram mais reuniões que em outros, como consta nas atas. Sendo assim, o trabalho do conselho de acompanhamento e fiscalização fica comprometido devido à irregularidade das reuniões.

Através da análise das atas, observa-se que, nos anos de 2008 e 2014, ocorreu apenas uma reunião, de modo que a reunião de 2008 teve como pauta o atraso na entrega das prestações de contas ao conselho, reivindicação da implantação do piso do magistério e pagamento do salário da equipe pedagógica em atraso. Em 2014, a reunião teve como pauta os seguintes pontos: análise da prestação de contas de 2013, em atraso, as prestações de contas do ano em curso, atraso de pagamento para os servidores que fazem parte da folha dos 40% do Fundeb e a denúncia de servidor de outra secretaria recebendo na folha do Fundeb. Observa-se que, nesses dois anos, o Cacs/Fundeb pautou temas importantes e que precisavam ser resolvidos junto à gestão, no entanto, a falta de regularidade das reuniões e de ações efetivas comprometeram a continuidade dos trabalhos realizados pelo colegiado.

O ano de 2013 foi marcado pelo fato de terem sido realizadas dez reuniões, tendo sido o ano com maior número de reuniões. As principais pautas debatidas dizem respeito ao atraso de pagamento dos salários de dezembro e do 13º dos profissionais e terço de férias dos profissionais do magistério, bem como trataram da análise dos balancetes, altos gastos com combustíveis após eleição municipal, realização de parecer de reprovação do exercício de 2012, realização de eleição e posse de nova diretoria. Vale salientar que a realização de 10 reuniões neste ano foi motivada, especialmente, pelo fato de os salários estarem atrasados, de modo que houve a necessidade de discutir e acompanhar os recursos e as prestações de contas do conselho.

Em 2016, consta, no livro de Atas, o registro de apenas uma reunião. Entre 2007 e 2009 houve 11 reuniões, cujas pautas trataram sobre a prestação de contas, o pagamento atrasado da

folha da educação, escolha e posse dos membros. Constam questionamentos sobre a cobrança da implantação do piso do magistério e de espaço físico para guardar a documentação. No entanto, identificam-se poucas respostas às solicitações realizadas.

Outro dado importante é que nas atas não consta se houve aprovação ou reprovação do relatório das despesas e receitas. Entre 2009 e 2015 ocorreram 30 reuniões, nas quais foram pautadas as seguintes questões: eleição e posse dos membros do conselho, falta de transparência nas prestações de contas, atraso de pagamentos da folha, solicitações de aquisição de equipamentos. Contudo, as contas foram aprovadas com ressalvas. Em 2016, ocorreram discussões sobre o transporte escolar e, em seguida, o conselho elaborou o parecer aprovando as contas com ressalvas, devido ao não pagamento dos profissionais do magistério.

Nas gestões a partir de 2017, conforme os registros de atas das reuniões, fica evidente a atuação restrita sem registro de debates e discussão do Conselho, limitando-se apenas à observação dos balancetes e aprovação dos relatórios de prestação de contas. Denota-se também a ausência de visitas e acompanhamento das obras ou serviços prestados à educação municipal, averiguação da qualidade dos transportes escolares e uma observação mais atenta com relação à estrutura e conservação da parte física das escolas da rede.

Os registros feitos nas Atas anteriores a 2017 demonstram que o Conselho era mais participativo com questionamentos, debates e discussões acerca dos pontos de pauta apresentados. Após esse período, observa-se a ausência de questionamentos sobre as contas apresentadas ao Conselho, todos os relatórios, as notas e pagamentos são aprovados sem o registro de nenhuma ressalva.

Constatou-se, assim, que as reuniões anteriores a 2017 foram mais movimentadas, com a presença de questionamentos acerca do atraso de pagamentos, solicitações de esclarecimentos, acerca das demandas das escolas, de transporte escolar, além da reivindicação por maior transparência, ou seja, observa-se que o conselho atuou de forma mais ativa no controle social neste período.

A partir de 2017, na maioria das reuniões, o trabalho de acompanhamento e o controle da execução dos recursos foi realizado somente através dos balancetes. Com isso, constata-se pouca atuação do conselho frente a outras atribuições. Nesse sentido, é relevante ressaltar que o Cacs/Fundeb tem papel importante no encaminhamento das demandas, na verificação dos problemas e possíveis irregularidades no manuseio dos recursos do Fundo.

Nos documentos investigados, destacam-se algumas observações relacionadas ao nosso objeto de pesquisa. O estudo mostra, a princípio, que, a partir da gestão de 2017, o Conselho do Fundeb no Município de Nova Palmeira/PB teve fortes indícios de aparelhamento com a

gestão, já que em anos anteriores havia discussões em torno de outros pontos de pauta que não fosse apenas prestação de contas, deixando subentendido que há existência de práticas clientelistas, limitando-se apenas a análise do que é apresentado sobre despesas e receitas, enquanto que nas gestões anteriores havia discussões e posicionamentos mais críticos acerca da aplicação dos recursos do Fundeb.

Quanto ao local das reuniões, estas foram realizadas, predominantemente, na sede da secretaria municipal de educação, o que demonstra a proximidade do conselho ao poder público. O fato de as atividades do conselho serem realizadas no prédio da secretaria limita a autonomia e independência do colegiado. Nota-se a falta de um espaço físico próprio do conselho para organizar suas reuniões, seus documentos, analisar os balancetes e prestações de contas, limitando o trabalho do órgão. Isso compromete o desempenho do conselho em suas tarefas, já que o período para as reuniões se torna muito curto para fazer análise, discussão e deliberações. As atas não fazem nenhuma menção à formação ou preparação dos conselheiros.

#### 4.4. A participação dos membros do Cacs do Fundeb

Para que o Cacs do Fundeb seja um mecanismo efetivo de controle e acompanhamento, é preciso que haja participação e engajamento dos conselheiros nas reuniões e nas atividades de controle social do Conselho. Para Gohn (2019) a participação é um importante instrumento para o exercício da cidadania e para o fortalecimento da sociedade civil.

A análise das Atas do Cacs/Fundeb revela que há a participação dos conselheiros nas reuniões, porém, nem sempre corresponde a uma participação ativa, de maneira que contribua nas discussões, debates, proposições, críticas e sugestões. A participação é importante para acompanhar as deliberações e ações realizadas pelo governo na execução dos recursos do Fundeb. Caso contrário, a presença nas reuniões servirá apenas para corroborar com as deliberações apresentadas pelo poder público do município.

A frequência dos membros nas reuniões do Cacs Fundeb de Nova Palmeira/PB no período de 2007 - 2020, se deu da seguinte forma, como mostra o quadro abaixo:

**Quadro 6** - Frequência dos membros do Cacs do Fundeb de Nova Palmeira/PB nas reuniões do conselho, de 2007 - 2020

Representantes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
secretaria	04	01	06	06	02	02	— -	01	05	01	03	08	05	04
Professor	04	01	06	06	02	03	09	01	05	— -	03	08	01	— -
Diretor	04	01	05	03	02	03	02	— -	04	— -	01	03	01	06
Servidor	— -	— -	06	05	02	03	05	01	03	01	01	02	02	05
Responsáveis por alunos	03	01	06	05	— -	01	04	— -	01	01	03	03	03	— -
Estudantes	01	— -	05	01	01	02	08	01	— -	— -	— -	02	01	05
Rep. CME	— -	— -	05	02	— -	01	03	01	05	01	02	04	04	05
Conselho tutelar	— -	— -	05	02	02	03	08	— -	05	01	— -	05	02	05
Rep. pais de alunos	— -	01	—	01	— -	02	— -	—	02	01	02	03	01	—
Estudantes secundaristas	— -	— -	—	— -	03	02	03	01	— -	— -	— -	02	— -	—
Poder público	— -	— -	—	05	04	01	04	01	05	01	02	04	03	03

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado nas Atas do Cacs Fundeb de Nova Palmeira/PB no período 2007-2020.

Em face da consideração de que a participação nas reuniões do conselho é garantida para os representantes titulares e suplentes, na ausência do titular o suplente tem direito a voz e voto, na presença do titular o suplente tem direito apenas a voz, conforme garante o Regimento Interno do Conselho. Analisando as frequências das atas do conselho denota-se que os membros titulares comparecem na maioria das reuniões e que os conselheiros suplentes não acompanham as discussões.

Os representantes de algumas categorias demonstraram maior frequência nas reuniões, dentre elas podemos destacar: Professor da Educação Básica (49 presenças), Representante da

Secretaria Municipal de Educação (48 presenças), Representante do Conselho Tutelar (38 presenças), Representantes de Servidores Técnico Administrativo (36 presenças), Representantes de Diretores das Escolas Públicas (35 presenças) e Representante do Poder Público Municipal (33 presenças).

Cabe destacar que houve maior participação da representação dos profissionais de educação e da gestão, o que pode sinalizar para possíveis disputas na ocupação do espaço do conselho para defender diferentes interesses, posto que estiveram praticamente iguais em termos de participação. Cabe assinalar que as disputas entre posições diferentes no âmbito do colegiado remonta ao conceito de “guerra de posição” formulada por Gramsci, em que membros da sociedade civil disputam por espaço para fazer valer sua voz e seus interesses no âmbito da sociedade política. A assiduidade nas reuniões, nesse caso, parece-nos um elemento importante que caracteriza compromisso e responsabilidade com o mandato no qual se prestou a representar.

A participação das demais categorias, com menor frequência nas reuniões, demonstra que os interesses da classe dominante prevalecem também no âmbito do Conselho, de modo que “a participação torna-se mecanismo de cooptação ou incorporação, de forma subalterna, ao bloco do poder” (RODRIGUES, 2010, p.115). A representatividade de classes sociais no conselho com menor nível de esclarecimento e baixa consciência de classe compromete o trabalho de controle social. Nem sempre a presença em todas as reuniões caracteriza uma participação propositiva, crítica que possa contribuir nos trabalhos do conselho. A participação é apenas uma das atribuições inerentes à função de membro do Cacs/Fundeb. Espera-se uma participação que acompanhe e fiscalize de modo efetivo a aplicação dos recursos da educação básica.

A categoria que teve menor participação nas reuniões foi a dos Estudantes da educação básica indicado pela entidade secundarista (11 presenças), nesse caso, pode configurar um afastamento dos espaços de poder com omissão do seu papel de decisão, seja por desinteresse ou falta de consciência política. Na visão de Rodrigues (2010), “a versão neoliberal, qualquer outra forma de participação política é considerada como ameaça à governabilidade”. Para tanto, a ausência de participação de uma representatividade compromete a defesa dos interesses do grupo ao qual está sendo representado.

Observa-se que as representações no Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB alinhadas com o poder público local têm frequência assídua nas reuniões para defender, em sua maioria, os interesses do projeto do governo, enquanto os representantes da sociedade civil se eximem de ocupar o espaço de socialização de poder, tendo menor participação, conseqüentemente, menor

tempo de fala e menor exposição das suas demandas e interesses. Segundo Gramsci (1987), o fracasso sucessivo na formação de uma vontade coletiva popular vem do posicionamento econômico-corporativo por parte de determinados grupos sociais. Além disso, nem todos os participantes de um grupo social representam, de fato, sua base ou mesmo seus interesses.

Entende-se, assim, que, mesmo havendo maior parte de cadeiras destinadas aos representantes da sociedade civil no âmbito do Cacs Fundeb, o poder público acaba hegemonizando esse espaço de participação popular, motivo pelo qual muitas das denúncias e demandas apresentadas ao Conselho acabam não avançando nem reverberando em ações efetivas de combate às irregularidades apresentadas, de modo que isso contribui ainda mais para o enfraquecimento desse importante espaço de participação e disputa da população em prol do direito à educação.

#### 4.5. Estrutura, atribuições e composição

A Lei Municipal n. 091/2007 regulamenta o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Município de Nova Palmeira/PB, e traz, em seu Art. 3º, a representatividade a ser composta por 10 (dez) membros, correspondendo, respectivamente, a:

- a) um representante da secretaria municipal de educação ou órgão equivalente;
- b) um representante dos professores da educação básica pública;
- c) um representante dos diretores das escolas públicas;
- d) um representante dos servidores técnicos-administrativos das escolas públicas;
- e) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) dois representantes estudantes da educação básica pública;
- g) um representante do conselho tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de julho de 1990.
- h) Um representante do Conselho Municipal de Educação.

A constituição dos membros do conselho ocorre por indicação dos órgãos e entidades, estabelecidas por Lei, que são indicados pelos seus pares, o que depois é encaminhado ao chefe do poder Executivo. No caso do representante do Poder Executivo, o parágrafo 2º pontua que este deve ser nomeado e indicado pelo Prefeito Municipal.

A composição do Cacs/Fundeb do município está inscrita sob a Lei nº 091/2007, no entanto, possui uma divergência da Lei Federal nº 11.494/2007, dado que, no Art. 24, parágrafo 1º, inciso IV, fica estabelecido que a composição dos municípios terá dois representantes do Poder Executivo Municipal. A lei municipal preconiza que haja apenas um representante do

Poder Executivo, o que não representa prejuízo para o desenvolvimento das atividades do Cacs/Fundeb, além de diminuir esse amplo espaço já ocupado por representantes do poder público no âmbito do Conselho.

O Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB possui as seguintes atribuições: a) acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; b) supervisionar a realização do censo educacional anual; c) examinar os registros contábeis e os documentos demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundeb.

A seguir, lista-se os representantes que estiveram à frente da diretoria do Conselho ao longo do período estudado:

**Quadro 7** – Cargos e representação de dirigentes no CACS do FUNDEB em Nova Palmeira/PB, de 2007 – 2020

<b>Mandato</b>	<b>Ano</b>	<b>Cargo</b>	<b>Representação</b>
<b>1º</b>	<b>2007 - 2008</b>	<b>Presidente</b>	<b>Rep. de professor da rede municipal</b>
1º	2007 - 2008	Secretário	Rep. de pais de aluno
<b>2º</b>	<b>2009 - 2010</b>	<b>Presidente</b>	<b>Rep. dos serv. técnico administrativo</b>
2º	2009 - 2010	Secretário	Rep. de pais de aluno
<b>3º</b>	<b>2011 - 2012</b>	<b>Presidente</b>	<b>Rep. de professores da rede municipal</b>
3º	2011 - 2012	Vice	Rep. Conselho tutelar
3º	2011 - 2012	Secretário	Rep. de estudantes
<b>4º</b>	<b>2013 - 2014</b>	<b>Presidente</b>	<b>Rep. de professor da rede municipal</b>
4º	2013 - 2014	Vice	Rep. serv. técnico administrativo
4º	2013 - 2014	Secretário	Rep. do poder público
<b>5º</b>	<b>2015 - 2016</b>	<b>Presidente</b>	<b>Rep. do CME</b>
5º	2015 - 2016	Vice	Rep. de professor da rede municipal
5º	2015 - 2016	Secretário	Rep. de pais de aluno
<b>6º</b>	<b>2017 - 2018</b>	<b>Presidente</b>	<b>Rep. de pais de aluno</b>
6º	2017 - 2018	Vice	Rep. de professor da rede municipal
6º	2017 - 2018	Secretário	Rep. de estudantes
<b>7º</b>	<b>2019 - 2020</b>	<b>Presidente</b>	<b>Rep. do CME</b>
7º	2019 - 2020	Vice	Rep. serv. técnicos administrativos
7º	2019 - 2020	Secretário	Rep. de diretores

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no livro de ata do CACS do FUNDEB de Nova Palmeira/PB.

No período pesquisado (de 2007 até 2020) as representações que estiveram ocupando o cargo de Presidente, vice e secretário do CACS do FUNDEB, emergiram dos seguintes segmentos: Rep. de professores (03 mandatos de presidente, 02 vice-presidente); Técnico-administrativo (01 mandatos de presidente, 02 de vice-presidente); Rep. do CME (02 mandatos de presidente); Rep. de pais de alunos (01 mandatos de presidente, 03 mandatos de secretário) Rep. conselho tutelar ( 01 mandato de vice-presidente); Rep. de estudantes ( 02 mandatos de secretário); Rep. poder público (01 mandato de secretário); Rep. de diretores (01 mandato de secretário).

Os mandatos de presidente do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB não foram ocupados nesse período por alguns segmentos, entre os quais, representantes de estudantes, pois tem um implicativo, menores de 18 anos não podem ocupar cargos de tamanha responsabilidade, Rep. diretores e Rep. conselho tutelar, o que demonstra de certa forma uma fragilidade política dessas representações. Entretanto, os representantes de professores estiveram mais de um mandato à frente do colegiado, o que mostra que a categoria de professores exerceu predominância no período de 2007 a 2014 no cargo de presidente. Observa-se, ainda, que, no período pesquisado, houve rotatividade na função de presidente do conselho, não permanecendo uma única representatividade. Porém, nem sempre a mudança de representação no cargo de presidente do conselho garante uma organização no seu funcionamento, cumprimento do estatuto e efetivação das ações no tocante a sua atuação.

O Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB possui uma organização coordenada pelo Presidente, Vice-Presidente e Secretário para desenvolver os trabalhos. A rigor, as reuniões obedecem a seguinte ordem: registro dos presentes, comunicação da pauta pelo presidente, apresentação dos conselheiros de cada segmento e discussão da ordem do dia relacionada às pautas previstas.

#### 4.6. Os investimentos públicos do Fundeb municipal no período 2007- 2020: a participação do Cacs na fiscalização

Destaque-se que a origem dos recursos públicos para financiar a educação básica no município de Nova Palmeira/PB, assim como nas demais partes do país, surge do Fundo de Participação dos Municípios e da arrecadação de impostos advindos do próprio município. De acordo com Amaral (2012), as modalidades, etapas e níveis de educação são custeadas pelos recursos arrecadados e distribuídos entre os entes da federação.

Essa receita entra na conta do município através de transferências do fundo de natureza contábil, a partir de percentuais deduzidos de impostos estadual e federal, repassados mediante o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino.

**Tabela 4** – Relatório do Sagres/TCE/PB de receitas e despesas dos recursos do Fundeb de Nova Palmeira/PB

Ano	Transferências de recursos	Aplicação na folha do magistério	Percentual dos 60%	Percentual dos 40%
2007	573.717,24	383.895,65	66,91%	33,09%
2008	779.260,54	517.669,59	66,43%	33,57%
2009	856.270,22	534.705,20	62,45%	37,55%
2010	1.107,331,45	719.040,38	65,60%	34,40%
2011	1.315.217,23	768.533,56	61,61%	38,39%
2012	1.502.604,70	1.224.254,01	69,08%	30,92%

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado no site do TCE/Sagres/PB.

A veracidade das informações da tabela 04 pode ser aferida no site Sagres/PB do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Além disso, os dados referentes aos recursos do Fundeb mais completos foram apresentados a partir de 2013 no site do Siope - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, operado pelo FNDE para coletar, processar e disseminar informações de acesso público referentes ao orçamento da educação nos municípios. É uma ferramenta importante para dar visibilidade aos recursos do fundo e deixar a sociedade munida de informações acerca dos investimentos do Fundeb.

Em face da discussão tratada, observa-se que, no período de 2007 a 2012, os percentuais de investimentos na educação básica (Fundeb) no município de Nova Palmeira/PB tiveram um crescimento importante, chegando a triplicar os investimentos, no entanto, sua aplicação na folha de pagamento dos profissionais de educação se manteve aproximadamente dentro dos percentuais mínimos de 60% conforme a legislação. Considera-se que isso não garantiu investimentos consideráveis na valorização do magistério, já que se cumpria apenas o percentual mínimo determinado por Lei.

Mesmo havendo certo crescimento nas receitas do Fundeb no município, foi registrado atraso no pagamento dos profissionais de educação em 2012, período este marcado pelo final de um ciclo de oito anos de gestão do prefeito da época. Esse fato nos leva a crer que houve uma desmotivação, acompanhada de desorganização no gerenciamento e aplicação dos recursos

por parte da administração, já que finalizava-se um mandato de gestor municipal, posto que não houve quedas nas receitas do Fundeb.

A transparência do Siope, a partir de 2013, proporcionou mais um mecanismo de informação com a divulgação do relatório dos recursos do Fundeb, o que não significa necessariamente que todos os membros que fazem parte do controle social do Fundeb tenham acesso aos dados apresentados nesta plataforma. É importante ressaltar que inexistem ações de formação continuada por parte do poder público para os conselheiros do Cacs Fundeb que garantam conhecimento para pesquisar no Siope ou em outras plataformas afins as informações necessárias para uma fiscalização mais efetiva dos recursos.

**Tabela 5** – Relatório do Siope/FNDE de receitas e despesas dos recursos do Fundeb de Nova Palmeira/PB

Ano	Transferência de recurso	Complementação da União	Receita Total	Percentual dos 60%	Percentual dos 40%
2013	1.683.275,56	132.073,19	1.815.348,75	79,27%	16,30%
2014	1.918.207,54	137.499,54	2.057.552,12	85,35%	14,65%
2015	1.799.681,42	222.114,75	2.022.966,91	100,00%	0,00%
2016	1.994.842,89	244.881,26	2.242.109,83	83,52%	15,63%
2017	1.842.466,34	147.889,51	1.993.463,47	85,23%	13,78%
2018	2.010.104,59	139.340,93	2.150.296,36	80,81%	18,59%
2019	2.763.255,85	217.650,27	2.984.690,95	64,32%	34,56%
2020	2.514.857,25	209.032,81	2.725.673,56	78,53%	21,06%

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado nas informações dos sites do SIOPE/FNDE.

A pesquisa realizada no período de 2007 a 2012 como mostra a tabela 5 ocorreu no site do Sagres/PB, demonstrando apenas o valor total dos recursos recebidos, pois as demais informações da complementação, receita total e percentuais de utilização não constam neste site, os quais passaram a ser divulgados pelo SIOPE, sistema operado pelo FNDE para coletar, processar e disseminar informações de acesso público referente ao orçamento da educação nos municípios. Sobre este, é cabível destacar que:

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope (Portaria MEC nº 6) é implantado a partir de 2006 para gerar base nacional de dados sobre aplicação de receitas vinculadas ao ensino, assegurar transparência ao controle público da aplicação constitucional mínima em educação, entre outros objetivos” (BRASIL, 2006).

Os mecanismos de acesso à informação eletrônica, tais como: Sagres/PB, Siope/FNDE, BB demonstrativo e transparência fiscal do Município (Site da prefeitura) ainda são desconhecidos por grande parte da população e apresentam complexidade no seu manuseio. O Sagres/PB, por exemplo, a partir de 2022, teve sua plataforma atualizada e trouxe maiores dificuldades de identificar os recursos, despesas alocadas no município, os caminhos têm mais obstáculos se comparados ao site anterior.

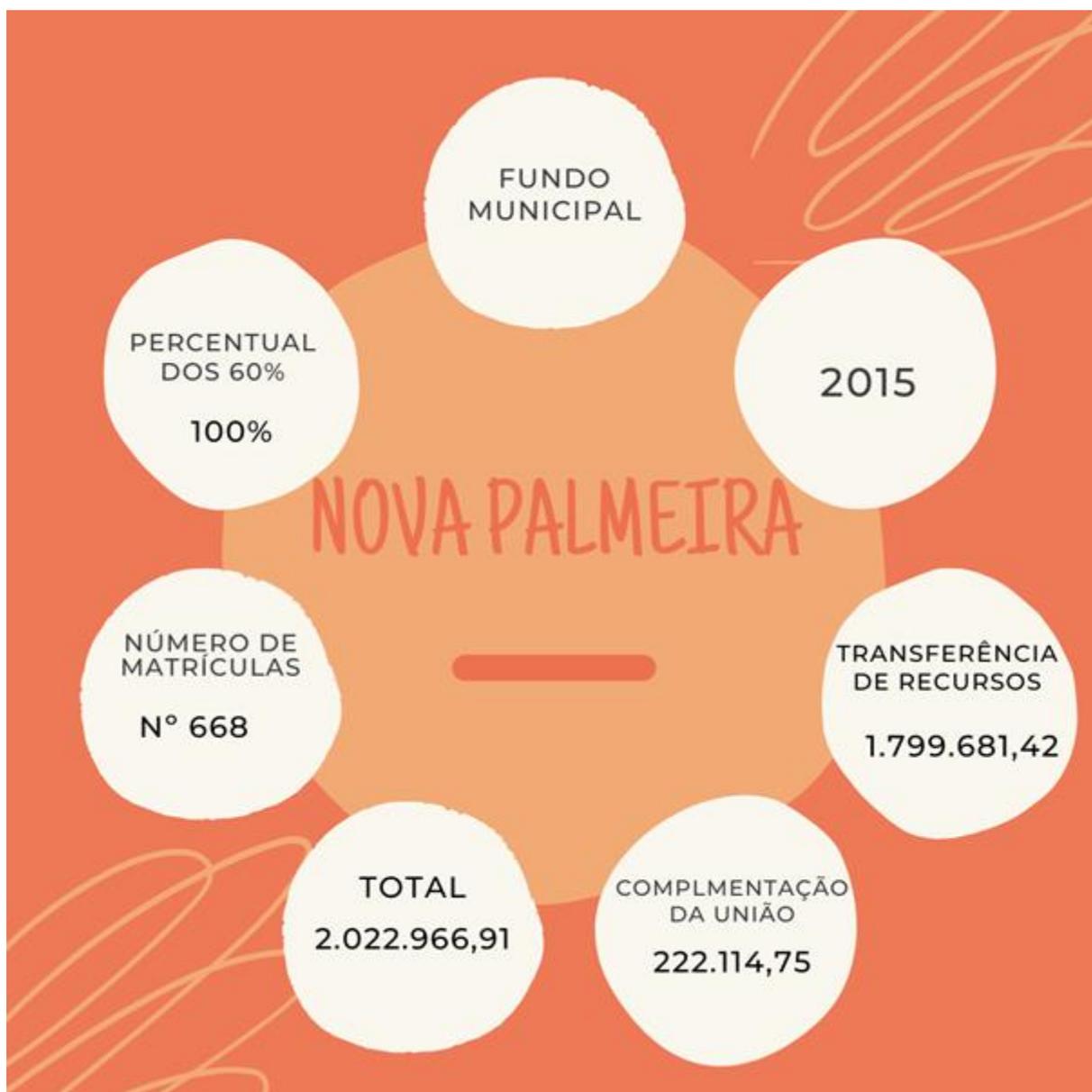
O site antigo do Sagres/PB apontava informações de acesso público até o ano de 2021, mas, após esse período, ocorreram mudanças na plataforma sem que houvesse uma divulgação ampla que chegasse a todas as Câmaras de vereadores, conselhos municipais e população em geral do Estado da Paraíba. O novo site entrou no ar em 2022, trouxe novas e antigas informações, porém utilizando novos caminhos para se chegar aos dados de despesas, receitas, contratações, empenhos realizados pela gestão (SAGRES/PB, 2021).

A partir de 2013, com o advento do Sistema de Informação Sobre Orçamentos Públicos de Educação, entende-se que houve maior transparência quanto aos percentuais recebidos e gastos com os recursos do Fundeb no município. É um mecanismo necessário que serve de instrumento de fiscalização para o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. O fato é que, mediante os dados apresentados na tabela 5 observa-se que vinha ocorrendo um crescimento lento e gradual dos recursos do Fundeb no município de Nova Palmeira/PB, principalmente a partir de 2013, o que não quer dizer que os recursos fossem suficientes para garantir uma educação de qualidade para todos. Os percentuais utilizados para pagamento da folha dos profissionais de educação variam e houve momentos em que se utilizou todo o recurso do fundo para essa finalidade, restando para o município a atribuição de arcar com a manutenção da educação com recursos próprios, o que é dever também dos municípios.

No entanto, pela fragilidade fiscal da maioria dos municípios de pequeno porte no país, entende-se que é preciso haver maior equilíbrio na divisão dos recursos da União é importante que o orçamento público seja mais bem distribuído e que os percentuais destinados à educação sejam ampliados.

O financiamento da educação básica pública do município de Nova Palmeira/PB, assim como os demais, deve levar em consideração o marco legal constitucional que determina a utilização de 25% dos recursos recebidos em educação. Após o repasse do Fundo de Participação do Município pela União, são transferidos os recursos do Fundeb, 25% são oriundos de impostos e transferências.

**Figura 2:** Demonstrativo de receitas do Fundeb no município de Nova Palmeira/PB- Ano 2015



**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado nas informações do site do Siope/FNDE.

Em pesquisa realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a respeito das receitas creditadas e das despesas realizadas com recursos do Fundeb no município de Nova Palmeira/PB, observa-se que, em 2015, foram utilizados todo o recurso do fundo para pagamento da folha de profissionais da educação, chegando a utilizar os 100% da receita. Do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios - FPM - para sobrevivência, ou seja, não tem autonomia financeira (ARELARO, 2007). É preciso lembrar que o ano de 2015 foi marcado por uma crise econômica, política e institucional do governo brasileiro que adotou medidas como implementação de políticas de ajuste e cortes no orçamento da educação básica

que geraram forte impopularidade, como greves de professores que marcaram profundamente setores da educação (SALA, 2015).

A figura 2 demonstra o quanto o município é dependente dos repasses realizados pelo estado e União para cumprir a política de educação. Praticamente não existe autonomia financeira para educação municipal, a qual fica a depender da vinculação de receitas baseada no número de alunos matriculados na rede.

Nesse contexto, observa-se que a crise refletiu diretamente na educação municipal, com queda de receitas justamente no Fundeb. Possivelmente, essa queda na receita afetou e/ou comprometeu os serviços de educação prestados naquele momento à população local. A redução nas transferências de receitas para o município de Nova Palmeira/PB, quando comparada a receita ao ano anterior mesmo com a complementação da União, permite entender que houve uma perda de R\$34.585,21. Esse valor tem uma representação considerável, tendo em vista o universo financeiro do município e, por ser de pequeno porte, sobrevive das transferências da União. Nesse caso, levou a utilização de toda a receita do fundo para pagar apenas os profissionais do magistério, comprometendo a receita para Manutenção e Desenvolvimento da Educação - MDE.

Os recursos do Fundeb são provenientes de transferências de alguns impostos e são destinados ao município mediante o número de alunos matriculados na rede no ano anterior. Nesse caso, ocorreu uma queda de receita no Fundeb, não levando em consideração o número de matrículas, pois, em 2014, havia 728 matriculados, o que deveria manter-se na média de recursos recebidos. No entanto, a receita diminuiu em 2015, o que explicaria o fato de o município ter sido utilizado os 100% dos recursos do Fundeb apenas para pagamento da folha dos profissionais de educação. Nesse sentido, entende-se que a crise instalada gerou consequências na educação municipal de Nova Palmeira/PB.

Em 2015, houve uma redução do número de alunos matriculados na rede municipal de educação, dado que foram menos 60 alunos do que os registrados em 2014. Diante desse fato, podemos fazer a relação com a diminuição da receita como consequência da redução do número de matrículas, levando a crer que os recursos são necessários para a manutenção da política de educação e a permanência de alunos na escola. Neste caso, a permanência de alunos matriculados na rede ou mesmo ampliação das matrículas, é fundamental para garantir a manutenção dos recursos do fundo. É visto, portanto, que a redução de receitas ou o não crescimento delas implica em atrasos de pagamento.

O acompanhamento e fiscalização por parte conselho é feito em geral apenas no momento da reunião, quando são apresentados o livro mensal com notas das despesas e receitas

do Fundeb. Nesse caso, já que inexistiu nas atas registro de um debate técnico relativo ao movimento contábil, subentende-se que a análise realizada pelos conselheiros é superficial. Sobretudo em virtude da ausência de formação de conhecimentos contábeis para conselheiros.

#### 4.7 Política de reajuste do piso do magistério em Nova Palmeira/PB no período de 2009 – 2020: participação do Cacs

Em 2008, ocorreu, em nível mundial, uma das maiores crises econômicas dos últimos tempos, a qual eclodiu com a falência do sistema financeiro imobiliário americano e depois espalhou-se por quase todos os países do mundo. No caso do Brasil, havia condições favoráveis para não embarcar diretamente na crise mundial, com crescimento econômico, disponibilidade de empregos para grande parcela da população, controle dos juros e estabilidade do valor do dólar. Nesse contexto, o governo Lula, em seu segundo mandato, atendeu às pressões da categoria e criou possibilidades de implantação do piso salarial nacional do magistério.

Assim, em 16 de julho de 2008, foi regulamentada e sancionada pela Presidência da República a Lei n. 11.738/2008 que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, mais conhecida como Lei do Piso. Essa Lei criou uma perspectiva de pagamento de um referencial mínimo para os profissionais da educação de nível médio, porém, atualmente ainda não se tem garantias de cumprimento por todos os gestores municipais ou estaduais pelo país.

No momento de sua publicação, a Lei estabeleceu um valor referencial de aplicação do Piso salarial de R\$ 950,00 para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais, que entraria em vigor no 1º de janeiro de 2008, nesse caso, ficou estabelecido o valor para os profissionais com nível médio, ou seja, quem estivesse em início de carreira neste nível de formação.

Esse valor referência de R\$ 950,00 seria atualizado anualmente a partir do reajuste do valor aluno:

O art. 5º do piso [...] será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009. Parágrafo único. Atualização [...] será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano [...] (BRASIL, 2008).

No caso de Nova Palmeira, o pagamento do piso do magistério foi implantado em 2009, a partir de muita luta do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais do Curimataú – Sinpuc, juntamente com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, conforme atestam as discussões registradas na ata da reunião do Conselho ocorrida no dia 10 de julho de

2008. Em 2009 o Cacs Fundeb volta a pautar em reunião a solicitação do pagamento piso salarial dos profissionais de educação no município, é aberto o debate a respeito da temática, na qual é tratado a importância de fazer a valorização dos profissionais de educação básica na rede municipal.

A implantação do piso salarial do magistério no município foi um avanço, posto que se trata de mecanismo inicial de valorização dos profissionais de educação, já que isso não havia sido garantido por nenhuma lei anterior. No entanto, é necessário que haja empenho e mobilização da categoria todos os anos para reivindicar junto a gestão municipal a devida aplicação da Lei e, concomitantemente, o pagamento dos salários reajustados.

Mais tarde, em 2017, o cenário nacional passou por marcantes acontecimentos políticos, um momento conturbado de um governo não eleito pela vontade popular, e essa realidade interferiu direta ou indiretamente na conjuntura local. No cenário nacional, houve a aprovação das reformas trabalhista e previdenciária que trouxeram inúmeros prejuízos para a classe trabalhadora. Na área de educação, foi homologada a Base Nacional Comum Curricular – BNCC e sancionada a reforma do Ensino Médio, que apresenta um currículo de caráter tecnicista. Mas, a medida mais dura e drástica foi a aprovação da emenda constitucional 95 que impôs um teto de gastos para investimentos públicos em educação, o que comprometeu seriamente as metas previstas no Plano Nacional de Educação.

Em 2016, a nível local, o município de Nova Palmeira/PB estava sob uma gestão com graves problemas financeiros e administrativos, com atrasos de salários de servidores ativos e inativos, endividamento da máquina pública, não pagamento de fornecedores e, conseqüentemente, derrota nas eleições municipais. Observa-se que a redução de receitas ou o não crescimento delas implica atrasos de pagamento e outros problemas na administração pública. Desse modo, no ano seguinte, assumiu o cargo uma nova gestão municipal, um novo grupo político que teve como pauta principal “executar o pagamento dos salários de servidores em dia”.

Nesse sentido, fizemos um levantamento acerca da implantação e reajustes do Piso do Magistério de 2009 até 2020, que nos permita traçar um comparativo acerca do cumprimento desse direito.

**Tabela 6 - Comparativo do Piso Salarial do Magistério em Nova Palmeira/PB<sup>11</sup>**

Ano	Percentual nacional concedido	Percentual municipal concedido	Jornada de trabalho	Valor inicial	Graduado 30h/sem.	Especialista 30h/semana	Mestre 30h/sem	Doutor 30h/sem
2009	950,00	Inicial	25 horas	523,35	600,00	712,14	720,00	720,00
2010	7,86%	7,86%	25 horas	650,00	850,00	935,00	1.028,50	1.234,20
2011	15,84%	15,84%	25 horas	741,92	900,00	990,00	1.089,00	1.197,90
2012	22,22%	22,22%	30 horas	1.088,25	1.360,31	1.632,37	1.904,43	2.176,50
2013	7,97%	7,97%	30 horas	1.175,09	1.468,86	1.762,63	2.056,40	2.350,18
2014	8,32%	8,32%	30 horas	1.27,03	1.591,29	1.909,55	2.227,80	2.546,06
2015	13,01%	13,01%	30 horas	1.438,25	1.798,31	2.157,97	2.517,70	2.877,47
2016	11,36%	11,36%	30 horas	1.602,08	2.002,60	2.403,12	2.803,64	3.204,16
2017	7,64%	0,00%	30 horas	0,00	.....	.....	.....	.....
2018	6,81%	5%	30 horas	1.612,18	2.102,73	2.523,27	2.943,81	3.364,36
2019	4,17%	4,17%	30 horas	1.752,34	2.190,42	2.628,51	3.066,60	3.504,68
2020	12,84%	12,84%	30 horas	1.977,34	2.471,67	2.966,01	3.460,35	3.954,68

**Fonte:** Elaborado pelo autor baseado em Leis municipal de Nova Palmeira/PB referentes ao reajuste do Piso salarial do magistério, no período de 2009 -2020.

O valor inicial do piso do magistério em Nova Palmeira/PB para nível médio ficou abaixo do estabelecido a partir do reajuste indicado pelo Ministério da Educação em 2009. O valor para nível inicial em 2009, com uma carga horária semanal de 25 horas deveria ser fixado em R\$ 593,75, mas, em Nova Palmeira/PB, foi aplicado um percentual abaixo do valor referencial, ficando em R\$ 523,35, ou seja, houve uma perda de R\$ 70,40 reais. Isso trouxe prejuízo na valorização do magistério local e entende-se que a implantação do piso no município não cumpriu todas as exigências da Lei federal.

Em 2010, o percentual de 7,86% foi aplicado conforme determinou o reajuste anual, no entanto, não houve recuperação do valor perdido anteriormente. De 2010 até o ano de 2016, os percentuais de reajuste do piso do magistério foram cumpridos pela gestão municipal. Entretanto, em 2017, o reajuste de 7,64% foi negado completamente pela nova gestão do município. Já no ano seguinte, em 2018, do percentual estabelecido de 6,81%, foram concedidos apenas 5%, assim, o magistério acabou perdendo mais 1,81% do reajuste. Observa-

<sup>11</sup> As referências utilizadas para construir a tabela 6, foram retiradas de Leis municipal da Prefeitura de Nova Palmeira/PB, no período de 2009 – 2020. Pois o piso salarial do magistério foi implantado no município em 2009.

se que, nesse período pesquisado, houve uma perda de reajuste do piso salarial dos professores municipal de aproximadamente 9,45%.

A gestão municipal que assumiu em 2017 recebeu a prefeitura com folha de pagamento de servidores de dezembro e o décimo terceiro de 2016 em atraso, a partir daí o sindicato foi acionado e iniciou um diálogo com a nova administração, porém não houve sucesso quanto ao pagamento do reajuste do piso do magistério de 2017, nem das folhas atrasadas. No entanto, foram realizadas assembleias e o tema foi debatido com a categoria de professores que deliberaram pela cobrança via justiça para garantir o direito. Em 2018, a gestão entendeu por conceder apenas 5%, dos 6,81% estabelecidos pelo Ministério da Educação (OLIVEIRA, 2017).

Dessa forma, compreende-se que a valorização do magistério, assim como preconiza a legislação em vigor, não está sendo respeitada na sua totalidade, uma vez que os preceitos legais e éticos quanto à valorização mínima do piso salarial são descumpridos. Nesse cenário, a luta por parte dos profissionais de educação e sua entidade de classe ocorre todos os anos para tentar garantir o reajuste anual do piso do magistério. O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais do Curimataú e Seridó Paraibano – Sinpuc possui papel importante na luta pela garantia do reajuste desse piso salarial.

A jornada de trabalho dos profissionais de educação municipal era de 25 horas semanais até 2011, mas, após a regulamentação da Lei 11.738/2008 que determinou que o que  $\frac{1}{3}$  da carga horária fosse cumprido fora da sala de aula, foi feita uma alteração na Lei municipal n. 080/2005, aumentando a carga horária semanal de 25 para 30 horas de trabalho, das quais 20 horas seriam de atividade em sala de aula e 10 horas de planejamento e outras atividades pedagógicas.

O Plano Municipal de Educação elaborado em 2015, sob a Lei n. 0232/2015 estabelece e reafirma a necessidade de valorização dos profissionais do magistério, quando cita na meta 17 “Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o 6º ano da vigência deste PME” (NOVA PALMEIRA, 2015). No entanto, não ocorreu essa equiparação dos rendimentos, posto que, após este período, houve vários entraves para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE, sobretudo de cunho financeiro.

#### 4.8. Contribuições, limites e desafios na fiscalização dos recursos por parte do Conselho do Fundeb

A criação de conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos da educação foi uma conquista da sociedade civil ao longo dos anos, algo que teve início com a criação dos conselhos setoriais de gestão de políticas sociais, estabelecidos nos artigos 204 e 206 inciso IV da Constituição Federal de 1988, como mecanismos para garantir maior participação popular nas decisões, na fiscalização e no acompanhamento das políticas públicas.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Nova Palmeira/PB, em tese, é um órgão utilizado para garantir participação e colaboração dos representantes de cada categoria nos debates, discussões e deliberações no âmbito do conselho. No entanto, nem sempre é o que acontece, haja vista que a participação propositiva parte principalmente de representação ligada a entidade classista, ou seja, que detenha uma postura de militância política.

A partir da análise das atas do Cacs/Fundeb, observou-se que, a cada ano, os conselheiros tiveram posturas diversas nas reuniões do conselho, dependendo de sua representação, assim como são relatados nos documentos. Em 2007, teve como destaque a participação do representante dos professores da educação básica, que também compunha a diretoria do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais do Curimataú e Seridó – SINPUC, trazendo discussões a respeito de atraso de salários de servidores, falta de transparências nas prestações de contas do Fundeb, como também atraso na sua entrega.

Já os representantes do poder público apresentam uma postura de justificativa do atraso de pagamentos por entender que há poucos recursos para custear a educação. Isso mostra que os pontos de pautas defendidos nas reuniões estão ligados aos interesses de cada representação. Para Gramsci (1978) a consciência crítica na disputa hegemônica que se contrasta se sobressai no campo da ética e da política, culminando na concepção do real. Entretanto, as disputas enfrentadas no âmbito do Cacs/Fundeb ocorrem a partir de uma consciência crítica de cada participante. Geralmente, o poder público mantém a hegemonia sobre os demais membros do colegiado.

Em 2008, os debates desenvolveram-se quanto à dificuldade em receber as prestações de contas do Fundeb, cobrança quanto ao pagamento do piso nacional do magistério e reformulação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração da Educação, ponto este trazido pelo representante dos professores da Educação Básica. O representante do poder público

justificou o atraso na entrega das prestações de contas, afirmando que iria solucionar o impasse. No entanto, se um dos papéis do Conselho é analisar as prestações de contas, não havia necessidade de cobrá-las ao poder público, posto que esta já é uma prerrogativa do Conselho e que a gestão tem a obrigação de apresentá-las mensalmente aos seus membros.

Entende-se, assim, que a não apresentação das prestações de contas ao conselho em tempo hábil é uma maneira de limitar e inibir a ação do órgão na fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos. Nesse sentido, as demandas trazidas pelo representante de professores foram legítimas e pertinentes para serem debatidas no colegiado. Outra situação que merece destaque foi o conselho ter convocado o prefeito municipal para prestar esclarecimentos na reunião.

No ano de 2009, o representante dos professores da educação básica destacou o atraso no pagamento dos servidores, reivindica o pagamento do piso do magistério e solicitou um espaço físico e mobiliário para o conselho. Entretanto, o representante do poder público alegou poucos recursos para cumprir os pagamentos; já o representante dos servidores técnico-administrativos questionou o atraso na entrega das prestações de contas e, por fim, o representante de diretores solicitou sigilo nas discussões levantadas nas reuniões.

Denota-se, assim, a realização de discussões pertinentes além de cobranças, solicitações e justificativas nas reuniões do Cacs Fundeb. Destaque-se a visita da secretária de finanças que esteve na reunião para prestar esclarecimentos sobre os recursos repassados para a conta bancária do Fundeb. O Cacs Fundeb identificou que o pagamento do secretário de educação estava sendo feito com recursos dos 60% do Fundeb, o que não é permitido segundo a legislação, estabelecido no Art. 22 da Lei n. 11.494/2007. Ainda no ano de 2009, foi feita a renovação do Regimento Interno do Conselho, baseado na Emenda Constitucional n. 053/2006 e regulamentado na Lei n. 11.494/2007.

As reivindicações de aquisição de equipamentos, implantação do pagamento do piso do magistério, questionamentos a respeito de despesas altas com combustíveis e desorganização nas prestações de contas foram pontos debatidos pelo representante de professores em 2010. A solicitação de capacitação para servidor que trabalha na biblioteca da escola foi realizada pelo representante de pais. Diante disso, o representante do poder público justificou, mais uma vez, a falta de recursos para custear a educação municipal, a preocupação em manter os direitos previstos no Plano de Cargos e Carreira da Educação e a baixa proporção alunos em relação ao número de professores na rede. Outra limitação comum é que as prestações de contas enviadas ao Cacs Fundeb e demais documentos apresentados pela gestão, em geral, são de difícil entendimento para os conselheiros, deixando-os muito reféns do poder instituído.

O representante dos professores, em 2011, reivindicou maior atuação do Cacs do Fundeb e fez questionamentos aos representantes da gestão municipal sobre os altos gastos com combustíveis e falta de repasse das contribuições previdenciárias dos professores em efetivo exercício para o Instituto de Previdência<sup>12</sup>.

Em 2012, o debate foi realizado no sentido de analisar as prestações de contas do ano anterior, cobrar o pagamento do retroativo ao mês de janeiro do piso do magistério pelo representante dos professores. O representante do poder público justifica as despesas realizadas e atraso no envio das prestações de contas ao conselho do Fundeb. Nesse contexto, observa-se que o representante da gestão sempre relaciona o atraso do pagamento dos servidores a poucos recursos disponíveis no município. Outro fato importante foi a cobrança do retroativo do Piso do Magistério referente aos meses de janeiro e fevereiro de 2012.

No ano seguinte (2013), o representante de professores da educação básica reclamou do atraso de pagamentos no mês de dezembro de 2012, o conselho se posicionou na defesa dos servidores quanto ao direito de receber seus salários, questionado o prefeito da época, não se posicionou. O conselho detectou servidora afastada das atividades laborais recebendo na folha dos 60%, o que não é permitido por Lei. São identificadas despesas e notas fiscais de combustíveis sem especificar os transportes que havia abastecido ou mesmo a finalidade. O representante do poder público comenta sobre a falta de professores na rede e da possibilidade do processo seletivo. Destaca ainda, o parecer de reprovação do Cacs do Fundeb do ano de 2012. Vale salientar que o Cacs/Fundeb deu parecer reprovando as contas do exercício de 2012, alegando falta de transparência, não pagamentos de terços de férias, décimo terceiro salário e retroativo do piso do magistério referentes a janeiro e fevereiro.

O Cacs/Fundeb registrou em ata a falta de pagamentos dos profissionais de educação no exercício de 2012, no entanto, teve limitações quanto à ausência de medidas ou denúncias frente aos órgãos externos de fiscalização, como o Ministério Público e Tribunal de Contas Estadual. Diante disso, observa-se que o desafio do Conselho é se apropriar das instâncias superiores de controle externo que possam contribuir na fiscalização, aplicação e até mesmo na punição de agentes políticos que descumprem a legislação.

As discussões no Cacs do Fundeb nos períodos de 2014, 2015 e 2016 trouxeram temáticas como atraso de salários, atraso nas prestações de contas ao conselho, despesas inadequadas com os recursos dos 60% do Fundeb, solicitação de folha de pagamento, aprovação

---

<sup>12</sup> O art. 212 da Constituição Federal de 1988, parágrafo 7º estabelece que é vedado o uso dos recursos vinculados à educação para pagamento de aposentadorias e pensões.

de parecer, aprovação das contas do programa PNATE, solicitação de retirada de servidores da folha do Fundeb. Esses pontos de pauta foram destacados pelos representantes de professores, representante do conselho municipal de educação e representante de pais de alunos. O representante do poder público apresentou as justificativas a partir das receitas e despesas analisadas. Nesse período, não foi identificado em atas do conselho registro de denúncias ao Ministério Público quanto ao atraso de salário. No entanto, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipal teve papel importante nesse aspecto, protocolou pedido de providência sobre o atraso de salários de servidores na promotoria, conforme matéria divulgada no blog do sindicato (OLIVEIRA, 2015).

Em 2017, ocorreu a votação para escolha do Presidente, vice-presidente e secretário do conselho. Os representantes de professores solicitaram as prestações de contas em atraso, questionaram ainda sobre transferência de servidores da educação sem justificativas plausíveis, já que continuam na folha do Fundeb. Sobre isso, Gramsci (1978b) coloca que, mesmo havendo problemas de autoridade na classe dominante, o poder público ainda apresenta certa vantagem em relação a classe subalterna ou representante da sociedade civil, ao ponto que possui um grupo coeso e preparado que pode retomar o controle da classe subalterna.

No período de 2018 a 2020, o representante do poder público utiliza-se do espaço para justificar os gastos de combustíveis na área de educação. Para tanto, o representante de professores da educação básica solicita prestações de contas que estão em atraso, faz alguns questionamentos sobre as notas fiscais, questiona servidores com salários diferentes exercendo a mesma função. Novamente, o representante de diretores alega poucos recursos no Fundeb.

Ao analisar as atas, encontram-se os seguintes fatos: a partir de 2017, houve tímidos registros de debates e questionamentos sobre as notas e prestações de contas dos recursos do Fundeb. Os registros apontam que os balancetes dos meses (Conjunto de notas fiscais) eram apreciados nas reuniões, logo colocado em votação e aprovado por unanimidade. Portanto, observa-se que neste período a participação dos conselheiros foi pouco propositiva, pouco questionadora e pouco crítica, já que os documentos não relatam um acompanhamento e fiscalização por parte dos membros do conselho.

No âmbito do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Nova Palmeira/PB, a participação dos conselheiros não se dá na mesma proporção para todas as representações, ou seja, algumas representações se sobressaem ativamente trazendo questionamentos, acompanhando, fiscalizando, propondo, debatendo e discutindo os temas que dizem respeito a esse colegiado.

Convém considerar que houve inúmeras solicitações nas atas do Cacs/Fundeb referentes ao atraso na apresentação das prestações de contas, logo são documentos ou materiais necessários para realização do trabalho deste colegiado. Nesse sentido, observa-se que as gestões impõem uma certa dificuldade para que haja o acompanhamento e a fiscalização das despesas do Fundeb. Outro ponto a observar é a capacitação- um dos mecanismos importantes para o desempenho satisfatório do Cacs/Fundeb- no entanto, as atas analisadas não trazem nenhuma reivindicação nesse sentido.

A representação de professores tem se destacado na participação frente aos trabalhos do conselho principalmente quando a representação tem relação com o sindicato dos servidores públicos do município. No entanto, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais do Curimataú e Seridó Paraibano – Sinpuc, atuante no município de Nova Palmeira/PB, não possui representação no conjunto dos membros do Conselho do Fundeb municipal. Porém, consegue indicar indiretamente representantes de professores que possuam relação com a instituição. A partir das leituras das atas observa-se que os representantes que possuem relação com a entidade sindical têm uma maior disponibilidade de acompanhar os recursos, fiscalizá-los e propor iniciativas para melhor aplicação desses recursos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos questionamentos e objetivos traçados, a pesquisa buscou compreender o Controle Social sua relação com o Financiamento da Educação e com a política de fundos, marcada pela implantação do Fundef e do Fundeb como mecanismos de subvinculação dos recursos previstos constitucionalmente para a educação, de modo a direcionar as prioridades de investimento e induzir um processo de descentralização e de municipalização. Assim, a partir da década de 1990, estados e municípios passam a ter maiores responsabilidades quanto à execução das políticas de educação a nível local, ocorrendo simultaneamente um processo de desresponsabilização da União, tendo em vista que este foi o momento de aprofundamento do receituário neoliberal no país.

É importante destacar que isso veio após um período de importantes conquistas sociais que ficaram plasmadas na Constituição Federal de 1988, a qual garantiu uma vinculação percentual mínima de recursos para a educação e previu formas de participação popular nas instâncias governamentais por meio da criação de conselhos setoriais, graças às pressões e anseios pela redemocratização do país. Entende-se, assim, que o neoliberalismo foi uma reação dos setores mais conservadores para frear os anseios progressistas inspirados no Estado de bem-estar social jamais vivido no país.

O neoliberalismo impõe condições ao Estado na perspectiva de realizar privatizações, renegar atribuições constitucionais de investimentos no setor público e até redefinir as políticas educacionais, deslocando-as para a formação técnica. Nesse contexto, o neoliberalismo exerceu influência marcante na economia do país e, conseqüentemente, no financiamento da educação pública, pois mesmo com a política de fundos, os recursos não foram suficientes para criar condições que garantissem uma educação de qualidade para todos. Isso acirrou os conflitos de interesses entre a classe dominante e os setores populares, de modo que, para conter as resistências e insatisfações, a política neoliberal apela para o individualismo extremo, atuando no sentido de esfacelar as instâncias de representação coletiva, a provocando o enfraquecimento das instituições democráticas e órgãos públicos que defendem os interesses contrários aos do mercado.

No auge do neoliberalismo no país, foi criado o Fundef baseado nas premissas de racionalização e focalização dos recursos, de modo que este mecanismo de subvinculação do

financiamento teve pouca abrangência, contribuindo apenas para a universalização das matrículas do ensino fundamental, deixando de fora as outras etapas da educação básica. Apenas em 2006, com a criação do Fundeb, foi possível ampliar um pouco mais as responsabilidades do Estado, sobretudo da União, com relação à educação. Dessa vez, o repasse dos recursos teve um acréscimo, no entanto, esse aumento ocorreu devido ao maior número de matrículas, sendo que a União estabeleceu percentuais de impostos que já estavam estabelecidos para estados e municípios, não acrescentando recursos novos na educação.

Considera-se que houve mudanças significativas na passagem do Fundef para o Fundeb, no entanto, estas não foram capazes de resolver os problemas encontrados, principalmente para a realidade do financiamento da educação nos municípios de pequeno porte, que enfrentam dificuldades para garantir a universalização do ensino de qualidade. Além das problemáticas em torno do financiamento da educação, temos o Controle Social que é um instrumento que está inteiramente ligado à essa política, principalmente quando se trata do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, considerado como um espaço em disputa, em que diversos setores da sociedade podem discutir, acompanhar, fiscalizar e interferir na gestão dos recursos e ações desenvolvidas no âmbito educacional.

No entanto, sabe-se que ainda predominam estratégias de aparelhamento e de esvaziamento da participação dos membros, posto que muitas vezes o conselho está tomado por pessoas ligadas à gestão municipal, seja de forma direta ou indiretamente com parentes de conselheiros exercendo cargos de confiança no governo, o que impede que cobre e realize uma fiscalização efetiva dos gastos em educação. Considera-se que houve uma importante contribuição da política de fundos da educação por meio da criação do Cacs como forma de garantir a participação de diferentes setores da sociedade nessa política.

Contudo, apenas a institucionalização dessa política não garante a sua efetividade, de modo que é preciso analisar as contradições presentes nesse processo. Assim, criou-se um espaço de participação e descentralização na política de fundos da educação, na qual a sociedade a partir de suas representações pode interagir e monitorar a dinâmica administrativa para melhor aplicabilidade financeira com recursos da educação, ao mesmo tempo em que se impõe uma lógica política que aposta pelo esvaziamento e enfraquecimento da própria democracia.

Assim, mesmo em face de alguns entraves, entende-se que o CACS Fundeb é um mecanismo importante e necessário para participação da sociedade, tendo em vista que esta precisa ocupar e disputar espaços de poder, de modo a romper com a hegemonia das classes dominantes que historicamente ocuparam esses lugares. Destaque-se que foi a partir da pressão da sociedade que o Cacs Fundeb, por meio da Lei 11.494/2007, passou a ter maior número de representatividades na sua composição e mais categorias da sociedade civil passaram a integrar o seu colegiado.

Em face do controle da hegemonia por parte da classe dominante sobre o conjunto da sociedade, especialmente sobre o pensamento dos trabalhadores e cidadãos mais humildes, observa-se que a participação desses indivíduos em instâncias colegiadas, muitas vezes, pode fazer com que se sintam desconfortáveis para fazer a disputa ideológica. Ora, a formação política e ideológica dos cidadãos deve ser isenta de qualquer imposição ou controle do pensamento. Nesse caso, a isonomia de ideias é salutar para legitimar autonomia e participação em qualquer espaço de poder.

A omissão da participação ativa no conselho por parte da sociedade configura uma certa contradição, já que é um mecanismo criado para ter participação do cidadão na administração pública. Um conselho composto por representantes descompromissados com interesses da sociedade civil torna-se meramente um fórum de legitimação das conveniências do governo. O conselho é um espaço de disputa também da classe subalterna que pode utilizar-se da participação para lutar por uma educação de qualidade.

A análise das atas das reuniões do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB, no período de 2007 - 2020, permitiu constatar o quanto é importante termos representantes da classe dos trabalhadores em educação nesses espaços de poder, posto que a representação de professores foi a que se fez mais presente e atuante, levando uma série de questionamentos e cobranças para a gestão municipal.

O Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB tem cumprido o Regimento Interno de forma parcial quanto a seu funcionamento, pois deveria realizar reuniões mensais, no entanto, não ocorrem todos os meses, como mostra o registro nas atas. Entretanto, é importante ressaltar que a frequência das realizações de reuniões não necessariamente significa dizer que há acompanhamento ou fiscalização de fato por todo o colegiado do conselho. Importa destacar que as sessões são públicas, porém inexistente uma divulgação mais ampla para que toda sociedade

tome conhecimento. Os membros deste conselho reúnem-se na grande maioria das vezes na Secretaria Municipal de Educação, já que uma das limitações é não possuir um espaço físico próprio para realizar suas atividades.

A participação do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB no acompanhamento e fiscalização ocorreu de maneira parcial, pois houve inúmeros registros de atrasos na entrega de prestações de contas, porém as reivindicações pelos documentos limitavam-se ao ambiente interno como demonstram as atas das reuniões. As discussões, debates, proposições, críticas e outras formas de participação aconteciam internamente, o que na maioria das vezes limitava o conselho nas suas atribuições.

Um dos momentos que se destacam na atuação do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB ocorreu em 2013 quando o colegiado se reuniu e analisou as prestações de contas de 2012, levou em consideração a falta de pagamento do mês de dezembro daquele ano, observou irregularidades na folha de pagamento dos 60% e despesas com combustíveis sem identificar os transportes. Diante desses fatos, o Conselho elaborou o parecer reprovando a execução do exercício de 2012, cumprindo seu papel, na apreciação dos documentos e julgamento das despesas. Contudo, limitou-se a fazer as ressalvas encontradas nas prestações de contas apenas no âmbito interno do colegiado. Neste caso, o conselho se exime de encaminhar as irregularidades para o Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado.

É cabível, ainda destacar que o Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB teve uma participação importante de acompanhamento e fiscalização principalmente nos anos anteriores a 2017. Por outro lado, o conselho apresentou dificuldades na sua atuação em relação ao acesso aos documentos para análise, o que demonstra certo descaso da gestão municipal quanto ao trabalho de acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundeb no município.

As atas do Cacs/Fundeb não trazem informações de que o conselho desempenhou as seguintes tarefas, conforme orientações do FNDE: acompanhamento do censo escolar anual, elaboração de proposta da educação para conter no orçamento municipal e acompanhamento nas transferências de recursos do fundo. Um fato que merece destaque é que o Regimento Interno está desatualizado, pois a versão utilizada é de junho de 1998, sendo que já ocorreram atualizações das Leis na Câmara de vereadores, no entanto, o documento utilizado continua sendo mais antigo.

Ao analisar as atas, observamos que existe limitação quanto aos relatórios escritos, posto que, em algumas atas, identificam-se relatos mais completos, com riqueza de detalhes dos debates e discussões apresentadas nas reuniões. Outras, por seu turno, apresentam informações sintetizadas que dão pouca relevância às demandas discutidas no colegiado. Um desafio para o Cacs/Fundeb é garantir formação para os conselheiros juntamente aos órgãos de fiscalização externa que são o Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público Estadual, posto que em nenhum momento as irregularidades encontradas são levadas adiante, de modo a fazer uma cobrança mais efetiva acerca do efetivo cumprimento das normas estabelecidas

É importante ressaltar, diante da ausência de registros acerca de possíveis ações de formação junto aos membros do Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB, a participação assídua de algumas representações que se colocam de forma ativa nas reuniões e que demonstram capacidade de reivindicação para resolução dos problemas existentes na educação municipal junto ao poder público provém, majoritariamente, de membros que estão mais diretamente ligados à entidade sindical. Isso demonstra a importância do engajamento na luta coletiva e fez com que a defesa do pagamento em dia dos salários dos servidores da educação básica e os enfrentamentos pela implantação do Piso Salarial do magistério fossem pautados no âmbito do Conselho, o que só foi possível graças à mobilização e capacidade da entidade coletiva de formar suas bases e incentivar para que ocupem esses importantes espaços de disputa pelos interesses da categoria.

Quanto à participação dos membros do Cacs/Fundeb, observa-se que representantes que tiveram relação direta com a entidade classista, possuem uma postura ativa e estiveram mais presentes nas reuniões, fazendo questionamentos, acompanhando e fiscalizando os recursos do Fundeb. Neste caso, acredita-se que há maior engajamento dos conselheiros que exerceram militância sindical, pois sua participação no Cacs/Fundeb de Nova Palmeira/PB demonstrou compromisso, coragem e disposição para lutar pela aplicação dos recursos corretamente.

Espera-se que esse trabalho tenha conseguido mobilizar para a importância do tema do controle social e do financiamento, provocando reflexões acerca das contribuições, limites e desafios existentes na atuação do Cacs Fundeb em Nova Palmeira/PB e, ao mesmo tempo, suscitando novos questionamentos que possam propiciar novas e mais aprofundadas pesquisas sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Para Além da Descentralização**: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_, Fernando Luiz. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília, DF: Líder Livro, 2012. 224p.

ANDRADE, Felipe Almeida de. **Controle social na política de financiamento da educação**: uma análise da atuação dos conselhos do FUNDEB na região metropolitana de Campina Grande/PB. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2016.

AQUINO, Javerton de Souza. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb no município de Macau/RN**: discutindo a participação dos conselheiros. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, p. 140, 2019.

ARAÚJO, Olindina Ticiane Souza de. **Uma cidade em construção**: Nova Palmeira entre o tradicional e as transformações urbanas (1959-1970). Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; GIL, Juca. **Políticas de fundos na educação**. In: ARELARO, Lisete Regina Gomes (org.). Escritos sobre Políticas Públicas em Educação. São Paulo: FEUSP, 294 p. 2020.

\_\_\_\_\_, Lisete Regina Gomes. **Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. USP, GT: Estado e Política Educacional / n.05, 2007.

BARCELOS, Luciana Bandeira. **Participação e Controle social na Gestão Financeira de Centros de Educação de Jovens e Adultos no Rio de Janeiro**. 2018. Tese (Doutorado) – Centro de Educação e Humanidades da Faculdade de educação, Rio de Janeiro, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_, Norberto. **Dicionário de Política**/ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; tradução Carmem C. Varriale. [et al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5 ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

\_\_\_\_\_, Noberto; MATEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 13. Ed.4, reimp. 2010.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Hegel: o Estado como realização histórica da realidade. In: **Os clássicos da política**. WEFFORT, Francisco C. (Org.), Ed. Ática, 2001.

BRASIL. Lei 9.424 de 24/12/1996. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF**. Brasília, DF. Presidência da República. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 12 de agosto de 2021.

\_\_\_\_\_, **Controladoria Geral da União. Controle Social** – orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasil. CGU, 2008.39p.

\_\_\_\_\_, Lei 9.394, de 20/12/1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 13 agosto. 2021.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional nº 24, de 1983. **Emenda Calmon**. Brasília, DF. Câmara dos Deputados. 1983. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>. Acesso em: 22 setembro. 2021.

\_\_\_\_\_, Lei 11.494 de 20/06/2007. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**. Brasília, DF. Presidência da República. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em: 30 setembro. 2021.

\_\_\_\_\_, Lei 14.113 de 25/12/2020. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**. Brasília, DF. Presidência da República. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 15 outubro. 2021.

\_\_\_\_\_, **Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil**. Ministério da Educação. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a EC nº 55 de 20 de setembro de 2007. Brasília, DF: Senado, 2007.

\_\_\_\_\_, **Emenda Constitucional 14**, de setembro de 1996. Modificada os artigos 34, 208, 211,2012 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituição/Emendas/Emc/em14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/Emendas/Emc/em14.htm). Acesso em 4 nov. 2022.

\_\_\_\_\_, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE: **FUNDEB**. Brasília, dezembro 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/13254-2020-com-base-na-portaria-interministerial-n%C2%BA-04,-de-27-12-2019>. Acesso em: 23 dez. 2021.

\_\_\_\_\_, SIOPE/FNDE. **Sistema de informação sobre orçamentos públicos em educação.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 04 mai. 2023.

\_\_\_\_\_, SIOPE/FNDE. **Sistema de informação sobre orçamentos públicos em educação.** Linha do tempo. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/50anos/timeline/index.html#:~:text=20%2F06%2F2006,em%20educa%C3%A7%C3%A3o%2C%20entre%20outros%20objetivos>. Acesso em: Acesso: 10 jul. 2023.

\_\_\_\_\_, Constituição (1988). **Emenda Constitucional 95**, de 15 de dezembro de 2016. Legislação Federal, Brasília, em 15 de dezembro de 2016.

BRAZ, Petrônio. **Manual do Assessor Jurídico do Município:** teoria e prática. Campinas – SP: Servanda, 2008.

CALLEGARI, Cesar. (Org.). **Fundeb:** Financiamento da educação pública no Estado de São Paulo. São Paulo: Ground: APEOESP, 2008.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política.** (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988, p. 19-62.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo, Atlas, 2018.

CELLARD, André. **Análise documental.** In: NASSER, Ana Cristina Arantes. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, vozes, 2012.

CHAUÍ, Marilena; MAZZEO, Antonio Carlos; FONTES, Virgínia; MIGUEL, Luis Felipe (org.) **Democracia em Colapso?** BOITEMPO, 2019.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique; FIALHO, Nadia Hage. **Financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.** Revista Educ. Publ. Cuiabá, 2014.

CORTE, Tiago Dalla; CORTE, Thaís Dalla. **A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade.** Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro: vol. 10, no2, maio-agosto, 2018, p. 178-201.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB e a gestão municipal da educação:** um estudo em municípios nordestinos. Recife: o autor, 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson, **Gramisci:** um estudo sobre o pensamento político: Rio de Janeiro, Campus, 1992.

CRUZ, Rosana Evangelista da. O Financiamento da educação Pública no Brasil. In: COUTINHO, Adelaide Ferreira. (org.) **Reflexão sobre Políticas Educacionais no Brasil:** consensos e dissensos sobre a educação pública. São Luíz: EDUFMA, 2009, p.88-108.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo,: Cortez: autores associados, 1985.

\_\_\_\_\_, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DAVIES, Nicolas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DAVIES, Nicolas. **Alguns Desafios do Financiamento da Educação**: a responsabilidade pelo ensino na legislação, a capacidade tributária dos governos e o impacto do FUNDEF e do FUNDEB na educação. 2012. Disponível em <http://www.feuff.uff.br/index.php/banco-de-arquivo>. Acesso em: 20 agosto. 2021.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Noções de política social participativa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DIONIZIO, Daiane Cristina Pereira; MARTINS, Emerson; BORGES, Renan Eustáquio. **A Influência do Neoliberalismo na Educação – o caso do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação (Fundeb) e suas alterações no ano de 2020**. Revista Foco, e 1454, v.16, n.3. Curitiba, 2023.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para um trabalho com documentos de política educacional**. Caros amigos, ano XII, n. 136, 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/EVANGELISTA,%20Olinda.%20Apontamentos%20para%20o%20trabalho%20com%20documentos%20de%20pol%C3%ADtica%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/EVANGELISTA,%20Olinda.%20Apontamentos%20para%20o%20trabalho%20com%20documentos%20de%20pol%C3%ADtica%20(1).pdf). Acesso: 29 de setembro de 2022.

FARIAS, Cristina Elsner de. **Participação e controle social**: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal. 2006. 116 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa**: ensino de interpretação sociológica. Ed. 5ª. Globo, São Paulo, 2006.

FRANÇA, Magna. **Financiamento da educação – limites e avanços do plano nacional de educação (2014 – 2024)**. Holos, Natal,RN, V. 6, Ano 32, 2016. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4999>. Acesso em: 20 outubro de 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2011.

FREIRE, Eduardo José. Conselho do Fundeb e Controle Social da Educação. In: Seminário: Humanas em contexto: Saberes e interpretações: Cuiabá: UFMT, v.3, n.1. pág. 186 -195, 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_, Eduardo José. **Câmara do Fundeb do conselho municipal de educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá/MT, 2016.

GENNARI, Anderson Marques. **Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90**. Pesquisa & Debate. 2001.

GIL, Juca. Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do conselho do Fundeb no âmbito da União. Tese (Doutorado em educação) Faculdade de São Paulo. São Paulo, SP, 2007.

GODOY, A. S. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, SP, v.26, n.2, 1995.

GOHN, M. da Gloria. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_, M. da Gloria. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2023.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória. **Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais**. In: Caderno CRH. Salvador/BA, v. 32, nº 85, 2019, p. 63-81.

GRAMSCI, A. I sindicati e la ditadura In L'Ordine Nuovo (1919 – 1920): Opere di Antonio Gramsci. Roma: Einaud, 1954.

\_\_\_\_\_, A. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1978b.

\_\_\_\_\_, Maquiavel. **A política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1984.

\_\_\_\_\_, A; O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916- 1935; (org.) Carlos Nelson Coutinho; Rio de Janeiro; Civilização Brasileira; 2011.

Hobbes, Thomas. **Leviatã**. Brasília: Imprensa Nacional Casa da Moeda; Editora Nova Cultura, 1999.

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=27611>. Acesso em 11 set. 2023.

\_\_\_\_\_, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Estimativa do censo de 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: **IDEB**. [S. l.], 15 set. 2020. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 27 dez. 2021.

\_\_\_\_\_, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: **MATRÍCULAS**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula>. Acesso em: 08 fever. 2022.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, Coleção, Primeiros Passos, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAKATOS, Eva M; MARCONI, Marina A. **Sociologia geral**. São Paulo: Atlas, 2006.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. **The myth of democratic recession**. Journal Of Democracy, Washington, v. 26, n. 1, p. 45-58, jan. 2015. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/article/myth-democratic-recession>. Acesso em: 14 set. 2022.

LIMA, Antonio Bosco de; NUNES, Jucilene Cristina. **Conselho Municipal de Educação e controle social**. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). Estado e o controle social no Brasil. Uberlândia: EDUFU, 2011, p.103-121.

LISBÔA, Aldo Bomfim. **Controle social da educação: a atuação do conselho do fundeb em Valença-BA**. Bahia: Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 12 – 94, 2016.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fortes, 1998.

MACHADO, Marília Gabriella. **Gramisci e os Conselhos de Fábricas**. São Paulo: práxis e Hegemonia Popular. Ano 4, n 4. 2019.

MANHAS, Cleo. **Inesc**. 2019. Entenda como funciona o financiamento da educação básica no Brasil. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/entenda-como-funciona-o-financiamento-da-educacao-basica-no-brasil/>. Acesso em: 04 mai. 2023.

MATOS, Tereza Cristina Coelho; FERREIRA, Maria D'ávila Macedo. **Participação e controle social no Brasil recente: influência do pensamento gramsciano**. Revista em pauta, Rio de Janeiro, n.35, v. 13, p. 1º semestre de 2015.

MELO, Adriana A. Sales de et al. **Mudanças na educação básica no capitalismo neoliberal de terceira via no Brasil**. In: Educação básica: tragédia anunciada? MARTINS, Andre Silva; NEVES, Lucia M. Wanderley. São Paulo: Xamã, 2015.

MOURA, Assis Souza de. **Democracia, participação e controle social nos conselhos municipais de educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, 2010.

NOVA PALMEIRA. **Plano Municipal de Educação**. Lei 0232/2015 de 18/06/2015. Nova Palmeira/PB, SME, 2015.

NÉSPOLI, José Henrique Sigolano. **Conselhos Populares e Contra Hegemonia: a participação dos trabalhadores na política brasileira (1979 – 1991)**. Marília/SP. Lutas Anticapital, 2021.

NORMA, Amélia Kimiko; LIMA, Aparecida do Carmo. **Reforma do Estado e da Educação de 1990**. Joçoaba: Roteiro 2009.

OLIVERIA, Claudia Rodrigues das Graças. **Política de Financiamento da Educação: controle social do FUNDEB em Ituiutaba/mg**. Puc/Goias, 2018. Disponível em: [https://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Claudia-Rodrigues-das-Gra% c3% a7as-Oliveira.pdf](https://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Claudia-Rodrigues-das-Gra%c3%a7as-Oliveira.pdf). Acesso em 20/05/2022.

OLIVEIRA, Manassés. **Servidores negociam e prefeitura estabelece calendário de pagamento de salários atrasados**. sinpuc.blogspot, Nova Palmeira/PB, 30 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://sinpuc.blogspot.com/2012/12/>, Acesso em: 24 de novembro de 2022.

\_\_\_\_\_, Manasses. **Servidores decidem cobrar salário de dezembro e décimo na justiça**. <http://sinpuc.blogspot.com/2017/02/>, Nova Palmeira/PB, 17 fevereiro, 2017.

\_\_\_\_\_, Manasses. **Sinpuc protocola no MP pedido de providência sobre salários atrasados**. <http://http://sinpuc.blogspot.com/2015/01/>, Nova Palmeira/PB, 09 janeiro, 2015.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da educação básica no Estado da paraíba: análise dos primeiros resultados do Fundeb nos municípios de João pessoa e cabedelo – PB**. Tese (Doutorado em Educação), UNICAMP, Campinas/SP, P. 272, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Noções Gerais Sobre O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EccoS, v.8, n. I, p. 23-46, 2006.

\_\_\_\_\_, José Marcelino de 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, p.153-168.

\_\_\_\_\_, Jose Marcelino de Rezende. **O Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação**. RBP AE, v. 30, n. 2, p. 287-301 mai. /ago. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/53677/33091>. Acesso em: 30 de outubro de 2022.

\_\_\_\_\_, José Marcelino de Rezende Pinto. **O FUNDEB na perspectiva do custo aluno qualidade**. Em aberto, Brasília,DF, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

\_\_\_\_\_, Jose Marcelino de Rezende. **O financiamento da educação na constituição de 1988: 30 anos de mobilização social**. São Paulo, 2018.

\_\_\_\_\_, José Marcelino Rezende. **A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade.** São Paulo: Propuesta Educativa. vol. 2, núm. 52, pp. 24-40, 2019.

PÓLIS, Instituto de Estudos, **Formação e Assessoria em Políticas Sociais.** Controle Social das Políticas Públicas. In: boletim repente, n. 29, São Paulo, p. 1-4 ago. 2008.

PLANO, Municipal de Educação. **Nova Palmeira:** [s. n.], 2015. Lei Municipal N° 02332/2015.

PREFEITURA, de Nova Palmeira: **Historia.** Nova Palmeira, janeiro 2017. Disponível em: <https://novapalmeira.pb.gov.br/municipio/historia/>. Acesso em: 23 dez. 2021.

PREFEITURA, de Nova Palmeira. **Lei municipal 091/2007 de 09 de março de 2007.** Nova Palmeira/PB. Disponível em: <https://camaranovapalmeira.pb.gov.br/?s=lei+091%2F2007>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

RODRIGUES, Melânia Mendonça. **Sob o signo do embate:** avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional. Tese (Doutora em Educação), Faculdade de educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, P. 316, 2003.

\_\_\_\_\_, Melânia Mendonça. **De Espaço Público a Organismo Governamental:** Transmutações de Mecanismos de Participação Popular. HISTEDBR ON-LINE, Campinas, n.39 p.153-168, set. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Martin Claret, 2003. Coleção A Obra Prima de Cada Autor.

SADER, Emir Simão. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 649-679. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1).

SALA, Mauro. **Retrospectiva esquerda diário:** 2015 foi um ano de luta na educação. Esquerda Diário, Campinas, 29 de dez. 2015. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/2015-foi-um-ano-de-luta-na-educacao>. Acesso em: 04 de jul. 2023.

\_\_\_\_\_, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** São Paulo: Cultrix, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e Participação do Estado.** Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 1998.

SANTOS, Milton. **Por Uma Outra Globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB: limites e contradições na expansão do atendimento as crianças de 06 a 06 anos de idade em João Pessoa-PB – 2007 – 2013.** Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, P. 266, 2015.

SAGRES/PB: **NOVA PALMEIRA.** João Pessoa, dezembro 2020. Disponível em: [https://sagres.tce.pb.gov.br/municipio\\_index.php?acao=add](https://sagres.tce.pb.gov.br/municipio_index.php?acao=add). Acesso em: 23 dez. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Rose Cléia Ramos da; TORRES, Artemis. **Conselhos escolares e democracia: lemas e dilemas.** v. 3. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. **Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social.** Desenvolvimento em questão. ano 15, n. 41, out./dez. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/5762-Texto%20do%20artigo-32800-1-10-20171020%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/5762-Texto%20do%20artigo-32800-1-10-20171020%20(4).pdf). Acesso em: 28 fev. 2023.

SILVA, Ilse Gomes. **A reforma do Estado brasileira nos anos 90: processos e contradições.** Revista.pucsp.2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778>. Acesso: 02 maio. 2022.

SILVA, Tadeu Fernando da. **Controle social no âmbito do município de Cerro Corá/RN: um estudo da atuação dos membros do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB.** Dissertação (Mestrado Profissional em administração pública em rede - PROFIAP), Universidade Federal de Campina Grande, Souza/PB, 2016.

SILVA, Gene Maria Vieira Lyra. **Controlabilidade social – o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do FUNDEB.** Tese (Doutorado em Educação), UNICAMP, Campinas/SP, P. 194, 2013.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988.** Pontifícia Universidade Católica. Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2004.

SCHMITTER, Philippe c. **Reflexões sobre o conceito de política.** Rev. Dir. Pública. e Ciência Política - Rio de Janeiro -Vol. VIII, n 9 2-maio, 1965.

SOARES, Lucineide Maria dos Santos. **Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI, e o CACS do FUNDEB em três município Piauiense de 2007 – 2016.** Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de São Paulo-SP, Universidade de São Paulo. P. 353, 2020.

WINCKLER, Carlos Roberto; SANTAGADA, Salvatore. **O Fundeb:** novos horizontes para a educação básica? Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 39-46, out. 2007.

## ANEXO

**Quadro 8**– Participação de conselheiros nas reuniões do conselho do Fundeb de Nova Palmeira/PB (2007 – 2020)

<b>Ano</b>	<b>Representação no Conselho</b>	<b>Participação</b>
2007	Rep. dos professores da educação básica	Reclama o atraso de salários
2007	Rep. dos professores da educação básica	Reclama falta de prestação de contas
2007	Poder Público	Justificou pouco recursos para pagar folha
2007	Rep. dos professores da educação básica	Questiona atraso na entrega das prestações contas
2007	Rep. dos professores da educação básica	Dificuldade de receber as prestações de contas
2008	Rep. dos professores da educação básica	Dificuldade de receber as prestações de contas. Cobra pagamento do Piso do magistério e reformulação do PCCR.
2008	Poder Público	Justificativa da entrega das prestações contas
2009	Rep. dos professores da educação básica	Solicitação de espaço físico e mobiliário para o conselho
2009	Rep. Diretores	Solicita sigilo nas discussões no âmbito do conselho
2009	Poder Público	Justificativa de pouco recursos no Fundeb
2009	Rep. dos professores da educação básica	Atraso no pagamento dos servidores
2009	Rep. dos professores da educação básica	Reivindicação do pagamento do piso do magistério
2009	Rep. dos servidores técnicos administrativos	Questiona o atraso nas prestações de contas
2010	Rep. dos professores da educação básica	Solicitação de conserto de equipamentos das escolas
2010	Rep. de pais	Solicitação de capacitação para servidores da biblioteca da escola
2010	Rep. dos professores da educação básica	Questiona as contas altíssimas com combustíveis. Questiona a desorganização nas prestações contas
2010	Poder Público	Justifica a falta de recursos
2011	Rep. dos professores da educação básica	Reivindica atuação do CACS. Alto gasto com combustíveis.

		Falta de repasse para instituto de previdência
2012	Rep. dos professores da educação básica	Reivindica o pagamento do retroativo do piso do magistério.
2012	Poder Público	Justifica as despesa e atraso nas prestações de contas
2013	Poder Público	Falta de professores e fala do seletivo
2013	Rep. dos professores da educação básica	Questiona o atraso no pagamento de dezembro de 2012.
2013	Poder Público	Questiona o parecer de reprovação do CACS do FUNDEB
2014	Rep. dos professores da educação básica	Questiona o atraso no pagamento dos servidores dos 40%.
2014	Rep. Pais	Atraso nas prestações de contas
2015	Rep. dos professores da educação básica	Discussão sobre gastos com 60%
2015	Rep. CME	Questiona o atraso de salários
2015	Pode Público	Apresenta as receitas e despesa
2016	Rep. CME	A provação de parecer
2016	Rep. Professor	Solicita folha de pagamento
2016	Rep. CME	Solicita retirada de servidores de outras secretarias recebendo do Fundeb
2017	Poder Público	Justificativa de gastos de combustíveis
2018	Rep. Professor	Solicita prestações de contas
2018	Rep. Professor	Questiona prestações de contas
2018	Rep. Professor	Questiona salários diferentes
2018	Rep. Diretores	Justifica poucos recursos do Fundeb
2019		Apresentação de prestação contas sem debates e questionamentos
2019	Rep. Professor	Questiona diretor receber na folha do Fundeb
2019	Rep. Professor	Análise de prestações de contas
2020	Todos	Análise de contas sem debate ou questionamentos

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir das atas do conselho do Fundeb no período de 2007 - 2020