



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO “PROF. MARIANO DA SILVA NETO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

JESSICA MAIURE CHAVES MATOS

**O CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: limites e
potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007**

TERESINA

2024

JESSICA MAIURE CHAVES MATOS

**O CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: limites e
potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007**

Dissertação vinculada à Linha de Pesquisa Políticas Educacionais e Gestão da Educação, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED, da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de mestre em educação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Rosana Evangelista da Cruz

TERESINA

2024

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

M433c	Matos, Jessica Maiure Chaves. O controle social do Fundeb no município de Teresina-PI: limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007 / Jessica Maiure Chaves Matos. -- 2024. 161 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências da Educação, Teresina, 2024. "Orientação: Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz". 1. Política educacional. 2. Financiamento da educação. 3. Controle social. 4. Cacs Fundeb. 5. Conselho Fundeb. I. Cruz, Rosana Evangelista da. II. Título. CDD - 371.207
-------	---

Bibliotecário: Rigoberto Veloso de Carvalho - CRB-3/988

JESSICA MAIURE CHAVES MATOS

O CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI:
limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências da Educação Prof. Mariano da Silva Neto, da Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Rosana Evangelista da Cruz.

Aprovado em: 27 / 02 / 2024

BANCA EXAMINADORA

Rosana E. da Cruz
Prof.^a Dr.^a Rosana Evangelista da Cruz (Orientadora)
UFPI/PPGE

Rosana Maria Gemaque Rolim
Prof.^a Dr.^a Rosana Maria Gemaque Rolim – PPGE/UFPA (Examinadora Externa)
UFPA/PPGE

Luís Carlos Sales
Prof.^a Dr.^a Luís Carlos Sales (Examinadora Interna)
UFPI/PPGE

Luisa Xavier De Oliveira
Prof. Dr. Luisa Xavier De Oliveira (Examinador Interno – Suplente)
UFPI/PPGE

Lucineide Barros Medeiros
Prof.^a Dr.^a Lucineide Barros Medeiros (Examinadora Externa – Suplente)
UESPI/PPGSC

À sociedade brasileira, aos professores atuantes na educação pública, sobretudo, os piauienses e teresinenses. Aos conselheiros do Fundeb, não somente do município de Teresina, mas de todo o país, pela atuação frente a estes colegiados. Aos estudiosos da área para que esta dissertação sirva de apoio para o entendimento de como ocorre o processo de acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb. E a todos que lutam diariamente pela garantia do direito à educação pública de qualidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força que permeia e protege meus caminhos, necessária no decorrer desses dois anos de formação.

Aos meus pais, Maria dos Remédios Chaves e José de Ribamar Matos Filho (in memorian) pelo dom da vida e pela sabedoria transmitida. Em especial à minha mãe, por ter compreendido as minhas ausências no decorrer do processo formativo. A minha sobrinha, Maria Valentina, pelos abraços e carinho quando mais precisei. Ao meu único irmão Jayson Gustavo pelo apoio. A minha avó, Graça Alves, pelas orações e carinho, e a tia Nazaré Alves pelas palavras de incentivo.

A minha orientadora, Dr^a Rosana Evangelista da Cruz, meus sinceros agradecimentos pela compreensão e pelos ensinamentos no decorrer desses dois anos. Sou grata pela paciência que teve comigo e pelas análises e orientações deste trabalho.

As colegas da turma 33º, DeJane, Thais, Naayandra, Denise, Ayla, Márcia, Alessandra e Zenaylde pelo companheirismo diário e momentos de descontração.

As companheiras de linha de estudos, Efigênia, Silvania e, em especial, a Kininha pelos conselhos e companhia nos almoços do Restaurante Universitário. Aos colegas do Nuppege, com os quais aprendi e cresci a partir da troca de experiências e conhecimentos compartilhados.

A Marina e Lucineide Soares pelo incentivo e apoio constante, minha gratidão.

Aos amigos pelas palavras de incentivo e apoio ao longo deste período (Jadyel Marinho, Flávia Daniele, Vitor Machado, Yanka Machado, Mayla Fortes, Raimundo, Fransquinha Neves e Mallan).

À equipe do Conselho do Fundeb de Teresina-PI, Regina (Apoio administrativo) e Antônia Magalhães (Secretária Executiva) pelo atendimento de minhas solicitações, e por viabilizarem informações essenciais que ajudaram na compreensão do funcionamento da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina-PI.

Aos Ex-Conselheiros da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, preponderantes para a realização desta dissertação, agradeço pela disponibilidade de realizar as entrevistas.

À CAPES, pelo incentivo financeiro cedido pela bolsa de estudo, que me garantiu durante os 2 (dois) anos de estudos no Mestrado a dedicação integral.

MATOS, Jessica Maiure Chaves, **O CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007**. 2024, 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo compreender as potencialidades e os limites da ação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de Teresina-PI, no exercício de suas funções, no período de 2007 a 2020. A pesquisa buscou alcançar os seguintes objetivos específicos: a) inventariar o percurso histórico das mudanças que ocorreram no formato do Cacs durante o período de vigência do Fundef e o do Fundeb no município de Teresina-PI; b) compreender, na dinâmica de funcionamento do Cacs Fundeb, o processo de formação dos conselheiros para o exercício de suas funções; c) analisar o processo de composição e representação do Cacs Fundeb; d) conhecer a relação estabelecida entre poder público e Cacs Fundeb em relação às condições estruturais e funcionais necessárias para seu pleno funcionamento; e) analisar a efetividade da função fiscalizatória do Cacs Fundeb no município de Teresina-PI. Os trabalhos de Davies (2004), Cury (2006), Gohn (2006, 2008, 2011), Pinto (2008), Freire (2016), Lucyk (2020), entre outros, contribuíram para o embasamento teórico da pesquisa. Quanto à metodologia, o estudo é classificado como exploratório, de caráter descritivo e de abordagem qualitativa, envolvendo pesquisa documental e trabalho de campo. Os documentos consistem na legislação municipal e nacional que instituiu e regulamentou o Conselho, nas atas de reuniões, nos relatórios anuais e nos pareceres do Cacs e do TCE sobre as contas do Fundeb de 2007 a 2020. O trabalho de campo consistiu na realização de entrevistas com conselheiros do período em análise e com a secretária executiva. Os resultados indicam, como potencialidades, à sua própria existência como instância de acompanhamento e controle social sobre os recursos do Fundo, assim como sua composição com representantes da comunidade escolar, situação melhorada no Fundeb permanente que incluiu articulações sociais que atuam na defesa da educação; aos impedimentos de participação de parentes e afins dos gestores; à proibição de representantes do poder público assumir a coordenação; à iniciativa do colegiado em buscar momento de formação individual e coletiva; à ação reivindicatória de condições estruturais e operacionais para a realização das atividades cotidianas do colegiado; ao elevado nível de organização interna; e à disposição de alguns conselheiros para superar os limites de atuação, não desistindo da função. Os limites para o controle social se referem à formação insuficiente dos conselheiros para o exercício de suas funções; a falta de uma política que viabilize a participação dos representantes da sociedade civil nas atividades do Cacs, decorrente das dificuldades de liberação do trabalho daqueles que não são funcionários públicos; a dependência ao poder público no que diz respeito às condições estruturais e funcionais; a incipiente articulação entre o Conselho e os órgãos de controle estatal; a falta de relação orgânica entre representantes e representados na atuação dos conselheiros, deixando-os mais permeáveis aos interesses do poder público, portanto tornando o conselho mais estatal do que social. O conjunto desses problemas minimizam a efetividade da função de acompanhamento e controle social, indicando a necessidade de maior consolidação do colegiado no sentido que cumpra plenamente sua função de forma a inibir os desperdícios ativos (corrupção) e passivos (má gestão) dos recursos do fundo e de realizar seu importante papel na garantia de que os recursos sejam devidamente investidos em políticas voltadas à garantia do direito à educação.

Palavras-chave: Política Educacional; Financiamento da Educação; Controle Social; Cacs Fundeb; Conselho do Fundeb.

MATOS, Jessica Maiure Chaves. **O CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI: limites e potencialidades no contexto da Lei nº 11.494/2007**. 2024, 162f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

ABSTRACT

This study aims to understand the potential and limits of the action of the Social Monitoring and Control Council (Cacs) of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) of Teresina-PI, in the exercise of their functions, from 2007 to 2020. The research sought to achieve the following specific objectives: a) inventory the historical path of the changes that occurred in the Cacs format during the period of validity of Fundef and Fundeb in the municipality of Teresina-PI; b) understand, in the operating dynamics of Cacs Fundeb, the process of training counselors to carry out their functions; c) analyze the process of composition and representation of Cacs Fundeb; d) know the relationship established between public authorities and Cacs Fundeb in relation to the structural and functional conditions necessary for its full functioning; e) analyze the effectiveness of the supervisory function of Cacs Fundeb in the municipality of Teresina-PI. The works of Davies (2004), Cury (2006), Gohn (2006; 2008; 2011), Pinto (2008), Freire (2016), Lucyk (2020), among others, contributed to the theoretical basis of the research. As for the methodology, the study is classified as exploratory, descriptive in nature and with a qualitative approach, involving documentary research and fieldwork. The documents consist of the municipal and national legislation that established and regulated the Council, the minutes of meetings, the annual reports and the opinions of the Cacs and the TCE on the Fundeb accounts from 2007 to 2020. The fieldwork consisted of interviews with counselors from the period under analysis and with the executive secretary. The results indicate, as potentialities: its very existence as an instance of monitoring and social control over the Fund's resources, as well as its composition with representatives of the school community, an improved situation in the permanent Fundeb, which included social articulations that act in defense of education ; preventing the participation of relatives and similar people of managers; the prohibition of representatives of public authorities from assuming coordination; the initiative of the collegiate in seeking individual and collective training; the action to demand structural and operational conditions for carrying out the collegiate's daily activities; the high level of internal organization; and the willingness of some counselors to overcome the limits of their activities, not giving up their role. The limitations to social control refer to: insufficient training of counselors to carry out their functions; the lack of a policy that enables the participation of civil society representatives in Cacs activities, resulting from the difficulty in releasing those who

are not public employees from work; dependence on public authorities with regard to structural and functional conditions; the incipient coordination between the Council and state control bodies; the lack of organic relationship between representatives and represented in the councilors' actions, leaving the interests of public power more permeable, therefore making the council more state than social. All of these problems minimize the effectiveness of the monitoring and social control function, indicating the need for greater consolidation of the collegiate body in order to fully fulfill its function, in order to inhibit active (corruption) and passive (mismanagement) waste of public resources. fund and to play its important role in ensuring that resources are properly invested in policies aimed at guaranteeing the right to education.

Key words: Educational politics; Education Financing; Social Control; Cacs Fundeb; FUNDEB board

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ACS	Acompanhamento e Controle Social
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
CME	Conselho Municipal de Educação
CME/THE	Conselho Municipal de Educação de Teresina
CMDCAT	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina
CGU	Controladoria-Geral da União
CAQ	Custo Aluno Qualidade
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEJEPI	Federação dos Jovens Estudantes do Piauí
FME/THE	Fórum Municipal de Educação de Teresina
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
SDU	Secretária de Desenvolvimento Urbano
SDR	Secretária de Desenvolvimento Rural
SME	Sistema Municipal de Ensino
SME/THE	Sistema Municipal de Ensino de Teresina
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação
SINDSERM	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresina
PT	Partido dos Trabalhadores
PME	Plano Municipal de Educação
PME/THE	Plano Municipal de Educação de Teresina
PNE	Plano Nacional de Educação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Ilustração 1 - Mapa do Município de Teresina-PI.....	65
Ilustração 2 - Organograma CME/THE.....	84
Ilustração 3 - Organograma da Câmara do Fundeb.....	93

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Participantes da Pesquisa de 2007 a 2020.....	25
Quadro 2 - Questões norteadoras e fonte de dados	26
Quadro 3 - Documentos referentes à Câmara de ACS do Fundeb	27
Quadro 4 - Prefeitos e Secretários de educação da Semec-The de 2005 a 2020.....	68
Quadro 5 - Quantitativo de Segmentos de Representação do Cacs do Fundef	70
Quadro 6 - Comparativo das competências do Conselho do Fundef e da Câmara de ACS do Fundeb de Teresina.....	76
Quadro 7 - Comparativo da composição do Cacs/Fundef e Câmara de ACS do Fundeb em Teresina	78
Quadro 8 - Comparativo da estrutura organizacional da Câmara de ACS do Fundeb.....	79
Quadro 9 - Composição do Conselho Municipal de Educação de Teresina- CME/THE.....	82
Quadro 10 - Competências das Câmaras do CME/THE	84
Quadro 11 - Quantitativo de representantes da Câmara do Fundeb	85
Quadro 12 - Coordenação de Câmara de ACS do Fundeb de Teresina-PI.....	88
Quadro 13 - Reuniões Ordinárias e Extraordinárias da Câmara de ACS do Fundeb (2007- 2020)	95
Quadro 14 - Formação dos Conselheiros de 2007 a 2020.....	101
Quadro 15 - Resultado dos pareceres da Câmara de ACS do Fundeb/THE sobre as prestações de contas de 2007 a 2020.....	113
Quadro 16 - Irregularidades encontradas pelo TCE-PI sobre as contas do Fundeb de Teresina (2007-2020).....	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produções sobre controle dos recursos dos fundos da educação	20
Tabela 2 - Tabulação final das produções sobre os Cacs-Fundeb em municípios	21
Tabela 3 - Matrículas da Rede Municipal de Teresina em 2022	68
Tabela 4 - Número de docentes na rede pública municipal de ensino de Teresina-PI.....	68
Tabela 5 - Frequência anual dos segmentos representativos da Câmara de ACS do Fundeb-2007 a 2020	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de inspeção realizada pela Câmara de ACS do Fundeb (2007-2020).....	99
Gráfico 2 - Formações dos conselheiros da Câmara de ACS do Fundeb (2007/2020).....	102
Gráfico 3 - Comparativo das Contas aprovadas com e sem ressalva pela Câmara de ACS do Fundeb de Teresina-2007 a 2020.....	114

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A POLÍTICA DE FUNDOS.....	28
2.1. Breve histórico do Financiamento da Educação Brasileira.....	29
2.2 A Política de Fundos: Fundef/Fundeb/Fundeb Permanente	37
2.2.1 FUNDEB: o Fundo para o Financiamento da Educação Básica	42
2.2.2 O “Novo” Fundeb.....	44
3 OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB	46
3.1 Participação social e conselhos, no contexto pós-Constituição Federal de 1988.....	46
3.2 Controle Social: conceito e institucionalização no Brasil	52
3.3 Os Conselhos na área da Educação	57
3.4 Conselho do Fundeb nos termos da Lei 11.494/07: características, avanços e limites	58
H4 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DE TERESINA-PI (2007-2020).....	65
4.1 Contextualização do Município de Teresina-PI.....	65
4.2 Contextualização Histórica do Cacs/THE.....	69
4.2.1 O Cacs em Teresina: do Fundef ao Fundeb.....	76
4.3 O CME de Teresina-PI.....	81
4.3.1 Composição e representação da Câmara do Fundeb	85
4.3.2 Dinâmica e Condições de Funcionamento da Câmara do Fundeb	93
4.3.3 Formação dos Conselheiros.....	100
4.3.4 Relação com poder público na garantia de condições de funcionamento	108
4.3.5 Efetividade do Controle Social sobre os recursos do Fundeb de Teresina (2007-2020)	111

4.3.5.1 As decisões da Câmara de Acompanhamento e Controle Social em relação às contas do Fundeb	111
4.3.5.2 As decisões dos TCE sobre as contas do Fundeb em Teresina e sua conexão com a Câmara do Fundeb.....	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICES A	159

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) instituiu o Estado de direito no Brasil, garantindo mecanismos de participação do cidadão no controle do exercício dos poderes instituídos, mediante mecanismos de controle social, os quais, em síntese, são instrumentos de participação social que contribuem nas decisões de assuntos de governo relevantes a todos (Brasil, 1988).

Os conselhos são instrumentos de participação social que favorecem o acompanhamento e controle social, mecanismos de expressão da vontade popular que fomentam o exercício da cidadania por meio da participação da sociedade civil (Garcia, 2003). Inicialmente, foram instituídos por decretos, pareceres ou leis até serem estabelecidos na CF/88 como instrumentos de expressão, representação e participação da população, proliferados nos anos 1990. Gohn (2011) explica que:

Essas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública, por força de lei, integram-se a órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam (Gohn, 2011, p. 342).

Por tais estruturas, garantiu-se o direito à representatividade da sociedade civil em órgãos de consulta colegiada, assegurando a participação na gestão dos recursos públicos, visando ao uso coerente de verbas públicas.

Gohn (2011, p. 345) enfatiza, ainda, que esses conselhos são colegiados os quais, “em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir novo formato às políticas sociais, pois se relacionam com o processo de formação das políticas e tomada de decisões”. Dessa forma, pode-se considerar que esses colegiados são instrumentos pertinentes, por serem órgãos mediadores com finalidade de negociação coletiva entre o poder público e a sociedade civil.

Tais coletivos favorecem a democratização, por garantir ao cidadão a função de controlar as atividades administrativas do Estado. Coerente com o modelo de democracia representativa, os conselhos são compostos por representantes de diferentes segmentos sociais, os quais têm acesso à informação e acompanham e fiscalizam a gestão na implementação de uma política (Luce; Farenzena, 2008).

O movimento político e social de redemocratização do Brasil e as pressões em prol de ideais democráticos e de institucionalização de canais de participação popular na gestão pública

resultaram na representatividade da sociedade civil em colegiados nas diversas áreas das políticas públicas, como educação, saúde, assistência social, entre outros.

Na área da Educação, instituíram-se os conselhos escolares, de classe ou de série; os grêmios estudantis; os conselhos estaduais (CEE) ou municipais de educação (CME); os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e os conselhos de acompanhamento e controle social (Cacs), que são mecanismos de fiscalização do Fundeb que visam assegurar a correta execução dos recursos. O conselho do Fundeb foi originado do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), tendo “impacto na conscientização da necessidade do controle social das políticas públicas de educação em nosso país” (Valle, 2008, p. 67).

Ressalta-se que o Conselho do Fundeb é um colegiado que tem a função de acompanhamento e controle sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Criado no âmbito de cada ente federativo (municipal, estadual e federal), o Cacs exerce o controle social em parceria com outras instâncias de controle e fiscalização da gestão pública interna, que é exercida pelo próprio Poder Executivo, e externa, realizada pelo Tribunal de Contas que auxilia o Poder Legislativo no exercício de sua função.

Os conselheiros, de acordo com a Lei nº 11.494/2007, devem atuar com autonomia, sem vínculo ou subordinação institucional ao poder local, pois o conselho é um órgão independente e não uma unidade administrativa do Poder Executivo. De forma adicional, o Cacs deve acompanhar a execução dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo caráter deliberativo em relação à análise das contas (Brasil, 2007a).

A Lei nº 11.494/2007 teve vigência de 2007 a 2020, sendo o Fundeb por ela regulamentado substituído pelo Fundeb permanente, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentada pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020a, 2020b).

No que se refere ao acompanhamento e controle sobre os recursos, o novo Fundo trouxe como alteração significativa a inclusão de quatro vagas voltadas à sociedade civil no Cacs, para que haja avanços no desempenho do controle social sobre os recursos do Fundo de Manutenção (Brasil, 2020b), como será detalhado posteriormente.

Pesquisas têm revelado severas incapacidades na atuação dos Cacs do Fundeb, em municípios, o que limita o controle social sobre os recursos (Umann, 2008; Santos Filho, 2012;

Gonçalves, 2015; Marques, 2019; Silva, 2021; Sousa, 2021; Lucyk, 2020; Matos; Soares; Soares, 2022). Embora possuam amparo legal, Gohn (2011) esclarece que muitos conselhos têm caráter meramente consultivo e de acompanhamento para atender a uma previsão jurídica formal. Em muitos casos, vinculam-se aos interesses de prefeitos e da elite local, dificultando o cumprimento de sua função de controle e fiscalização, por estarem, em muitas situações, sob o domínio do poder público local, que controla desde a indicação dos membros até sua atuação.

A relevância do tema indica a necessidade de ampliação das pesquisas na área, com vista à compreensão de como vem acontecendo a atuação do conselho do Fundeb, a fim de ampliar as discussões sobre a temática, no intuito de contribuir com o conhecimento e com a conscientização sobre a necessidade de uma participação qualificada nos Cacs, para a garantia do direito efetivo ao controle da gestão de seus recursos.

Considerando essa realidade, Souza (2006) ressalta a urgência de estudos que produzam referências teórico-empíricas em torno do desempenho dos Cacs. Gohn (2006) também enfatiza que diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos-chave para compreender o processo de construção da cidadania, assim como para avaliar as suas possibilidades para o aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira.

Nesse sentido, o estudo ora proposto tem como objeto o Controle Social sobre os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no período correspondente a 2007-2020, no município de Teresina-PI. Conselho instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

A escolha do Cacs como objeto de pesquisa tem relação com a trajetória acadêmica da proponente, que, desde a graduação, no curso de Licenciatura em Pedagogia (2013-2018), dedica-se a estudos relacionados à temática Controle Social, especificamente sobre Cacs do Fundeb em municípios, tema de investigação no Trabalho de Conclusão de Curso (Matos, 2017).

A atual conjuntura econômica, política e social brasileira demanda maior conhecimento sobre as políticas que impactam diretamente na vida da sociedade, especificamente daqueles setores que dependem das políticas sociais para assegurar seus direitos de cidadania. Este estudo pretende colaborar com conhecimentos sobre a importância da inserção qualificada nos mecanismos de participação social, especificamente nos Cacs Fundeb, contribuindo para a

compreensão da sua prática, no intuito de fortalecer os mecanismos de participação popular que visam uma educação pública de qualidade.

A escolha do Cacs Fundeb de Teresina-PI ancorou-se em dois critérios: a) o colegiado apresenta nível elevado de organização estrutural e funcional, dentro do estado do Piauí; b) o município onde está localizado o conselho é o maior do Piauí, em termos populacionais e educacionais.

O controle social sobre os recursos provenientes da política de fundos na educação é um tema que vem sendo abordado na literatura devido ao reconhecimento da sua importância, mas também das dificuldades de sua operacionalização. Foi realizado um levantamento das produções acadêmicas sobre o Cacs Fundeb nos repositórios da Revista de Financiamento da Educação (Fineduca), da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (Anpae), da Scientific Electronic Library Online (SciELO), dos Periódicos e do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (CTDC), bem como da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), a partir dos descritores: *Controle Social*, *Conselhos do Fundeb*, *Conselho do Fundef*, *Cacs/Fundeb*, *Conselho de Acompanhamento e Controle Social*. Para delimitar as produções somente da área, aplicou-se o filtro “educação” ao conjunto das produções levantadas, a partir dos descritores mencionados. Desse processo, resultaram 325 produções, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Produções sobre controle dos recursos dos fundos da educação

BANCO	TESES	DISSERTAÇÕES	ARTIGOS	TOTAL
FINEDUCA	-	-	33	33
SCIELO	-	-	21	21
ANPAE	-	-	20	20
PERIÓDICOS DA CAPES	-	-	110	110
CTDC	28	64	-	92
BDTD	16	33	-	49
TOTAL	44	97	184	325
PORCENTAGEM	13,5%	30%	56,5%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Foram identificados estudos que abordam o tema em âmbito federal, estadual, municipal, bem como por regiões e microrregiões, revelando um número significativo de produções científicas sobre o controle social dos recursos dos fundos da educação.

Em seguida, a partir da leitura dos títulos e resumos das pesquisas, foram selecionadas, exclusivamente, as produções que tratam sobre o Cacs Fundeb em municípios. Do conjunto

inicialmente levantado (325), foram incluídas apenas 10,76%, contabilizando 35 produções científicas, como apresentado a seguir:

Tabela 2 - Tabulação final das produções sobre os Cacs-Fundeb em municípios

BANCO	ARTIGOS	TESES	DISSERTAÇÕES	TOTAL
FINEDUCA	03	-	-	03
SCIELO	01	-	-	01
PERIÓDICOS DA CAPES	04	-	-	04
CTDC	-	-	08	08
BDTD	-	03	16	19
TOTAL	08	03	24	35
PORCENTAGEM	22,8%	8%	68,6%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Como observado, após o processo de inclusão final, foi contabilizada uma maior porcentagem de dissertações (68,6%), seguida de artigos (22,8%) e de teses (8%). Diante disso, considera-se que 35 estudos é um número reduzido de produções sobre controle social dos recursos do Fundeb em municípios, por representar apenas 10,76% do levantamento em um país onde há mais de 5.500 municípios, revelando a necessidade de ampliação do número de investigações na área e, sobretudo, a publicização dessas investigações.

No Piauí, também existe a necessidade de aprofundar os estudos sobre o tema, haja vista que foram localizadas somente duas dissertações (Carvalho, 2003; Soares, 2011) e dois Trabalhos de Conclusão de Curso (Alves, 2017; Matos, 2017) sobre o tema, sendo necessários, portanto, estudos que atualizem a discussão frente às mudanças no marco legal que orienta os Cacs e frente a sua dinâmica de funcionamento nos municípios.

O estudo de Carvalho (2003) consistiu em uma pesquisa sobre o Conselho do Fundef de Teresina, apresentando sua concepção, constituição e funcionamento, mas concluindo que o conselho não garantiu a eficácia e eficiência do acompanhamento e controle social sobre os recursos. O trabalho informou as dificuldades dos conselheiros para entenderem as contas, a falta de capacitação e de estrutura própria de funcionamento, a realização de reuniões esporádicas, sem cronograma definido, com períodos sem funcionamento regular, dentre outros problemas que afetaram sua atuação de 1998 a 2002 (Carvalho, 2003).

Soares (2011) analisou a gestão do Cacs do Fundef e Fundeb de Teresina, de 2004 a 2009, constatando que o conselho apresentou avanços significativos em sua atuação, porém sem a visibilidade necessária para se firmar como um espaço democrático de controle social. A

partir do Fundeb, quando o Cacs passou a atuar como Câmara (em 2007) do Conselho Municipal da Educação (CME), conforme a legislação, o Poder Executivo não pôde mais ocupar a presidência, aspecto importante de democratização, o que não anulou a correlação de forças entre representantes da sociedade civil e representantes ou aliados do Poder Executivo, em favor dele próprio (Soares, 2011).

Os mesmos entraves foram verificados no estudo de Alves (2017) sobre o CME em Teresina-PI, por meio do qual foram detectados problemas na participação e capacitação dos conselheiros, assim como na estrutura física do conselho, devido à falta de apoio do poder público, entre outros. O trabalho também revelou que a vinculação do Cacs Fundeb ao CME foi avaliada de forma negativa por parte dos conselheiros, em decorrência da sobrecarga de funções, havendo necessidade de investigar as vantagens e desvantagens desse formato de conselho.

No estudo de Matos (2017), que retrata a realidade de um município do interior do Piauí, o contexto não foi diferente da realidade de seu maior município, Teresina. A pesquisa revelou que, embora se tenha conquistado espaço na decisão sobre a “coisa pública”, essa conquista não se efetivou plenamente no contexto analisado. Conforme retratou a autora, no Cacs do município de Nossa Senhora de Nazaré/PI, no período de 2013 a 2015, no que tange a sua composição, a maioria das indicações ocorreu pela afinidade ou aproximação com o Poder Executivo do município, de modo a priorizar, portanto, os interesses do poder local.

Para embasamento das discussões teóricas do presente estudo foram utilizadas as contribuições sobre controle social de Davies (2004), Gohn (2006; 2008; 2011; 2023), Souza (2006), Cury (2006) Pinto (2008); e, para as discussões sobre Cacs Fundeb: Garcia (2003), Valle (2008), Jacobi (2008), Luce e Farenzena (2008), Lamarão (2013), Lucyk (2020), entre outros. Sobre o Cacs Fundeb em municípios piauienses: Carvalho (2003), Soares (2011), Matos (2017) e Alves (2018).

A pesquisa se debruçou sobre os avanços e retrocessos do Conselho durante a vigência do Fundeb, nos termos da Lei nº 11.494/2007, ou seja, de 2007 a 2020, tendo como questão central: quais as potencialidades e os limites de controle social do Cacs Fundeb de Teresina-PI no exercício de suas funções? A pesquisa foi ainda direcionada de maneira complementar pelas seguintes questões norteadoras: quais mudanças ocorreram no formato do Cacs durante o período de vigência do Fundef e do Fundeb no município de Teresina-PI? Como ocorreu o processo de composição e representação do Cacs Fundeb no município de Teresina-PI? Como está inserido, na dinâmica de funcionamento do Cacs Fundeb, o processo de formação dos

conselheiros para o exercício de suas funções? Qual a relação estabelecida entre poder público e Cacs Fundeb no que tange às condições estruturais e funcionais necessárias ao seu pleno funcionamento? Qual a efetividade da função fiscalizatória do Cacs Fundeb no município de Teresina?

Considerando essas indagações e a relevância deste estudo, a pesquisa pode contribuir para aprofundar as discussões sobre o controle social dos recursos do Fundo da educação básica no estado do Piauí, em especial sobre a realidade de seu maior município, Teresina, permitindo novas reflexões sobre o controle social do Fundeb como condição de garantia do direito à educação de qualidade.

Nessa perspectiva, este estudo tem como objetivo geral: compreender as potencialidades e os limites do controle social do Cacs Fundeb de Teresina-PI, no exercício de suas funções, no período de 2007 a 2020. Os objetivos específicos foram da seguinte forma definidos: inventariar o percurso histórico das mudanças que ocorreram no formato do Cacs durante o período de vigência do Fundef e do Fundeb no município de Teresina-PI; compreender, na dinâmica de funcionamento do Cacs Fundeb, o processo de formação dos conselheiros para o exercício de suas funções; analisar o processo de composição e representação do Cacs Fundeb; conhecer a relação estabelecida entre poder público e Cacs Fundeb em relação às condições estruturais e funcionais necessárias para seu pleno funcionamento; analisar a efetividade da função fiscalizatória do Cacs Fundeb no município de Teresina-PI.

Considerando os objetivos deste estudo, a pesquisa foi classificada em exploratória. Pesquisas desse tipo são as que se propõem a buscar maior familiaridade com o problema, torná-lo mais claro e explícito ou construir hipóteses. Há casos que se aproximam das pesquisas explicativas, pois proporcionam uma nova visão do problema já investigado (Silva; Menezes, 2001).

As pesquisas exploratórias são, habitualmente, realizadas por pesquisadores sociais preocupados com atuação prática (Gil, 2007), situação semelhante a do presente estudo, que pretende compreender a efetividade da ação do controle social em realidade específica. O procedimento adotado foi descritivo, intuitivo e de observação, por considerar a singularidade do sujeito e a subjetividade do fenômeno, “permitindo a generalização de forma moderada, tendo em vista que parte de um caso particular” pode apontar elementos comuns em relação à realidade. Sob o ponto de vista do problema, a abordagem é de cunho qualitativo (Nascimento; Sousa, 2015, p. 142).

Segundo Oliveira (2009), as abordagens qualitativas facilitam descrever a complexidade de problemas e hipóteses, bem como analisar a interação entre as variáveis, compreender e classificar determinados processos sociais, oferecer contribuições no processo de mudanças, criação ou formulação de opiniões e interpretação das particularidades de determinado cenário.

Por meio da abordagem qualitativa, pode-se estudar, detalhadamente, o Cacs Fundeb, interpretando suas características, desafios e possibilidades, visando explicar seu significado na conjuntura em estudo.

Diante da classificação e dos objetivos, o estudo contempla, como procedimento, as pesquisas documental e de campo. A primeira visa proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficientes para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas (Gil, 2012). Para tanto, esta investigação foi embasada em documentos oficiais, legislação de âmbito municipal e nacional; atas de reunião, relatórios e pareceres do Cacs; livro de frequência, relatórios do TCE sobre o Fundeb, no período em análise, entre outros, os quais foram submetidos à análise documental.

A análise de documentos é utilizada, na maioria das investigações educacionais, sob perspectiva de servir para complementar a informação obtida por outros métodos, esperando encontrar nos documentos informações úteis para o objeto em estudo (Calado; Ferreira, 2005).

Os documentos referentes à Câmara de Acompanhamento e Controle Social (ACS) do Fundeb (legislações, relatórios anuais, livro de frequência, atas de reuniões da Câmara, pareceres das contas), foram disponibilizados pelo Conselho do Fundeb, via autorização institucional da Semec/Teresina-PI, para fotocópia. Os relatórios do TCE sobre as contas do Fundeb foram disponibilizados após autorização institucional, encaminhados via e-mail.

A pesquisa de campo pretendeu recolher dados não perceptíveis nos documentos ou confirmar informações, o que contribuiu para compreender o funcionamento do Cacs Fundeb sob a perspectiva de seus membros. Dessa forma, foram reunidos dados através de entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas aos participantes da pesquisa.

A entrevista é relevante por ser uma forma privilegiada de interação social entre pesquisador e participante integrante do *locus* em estudo. Minayo (2014) reconhece que, quando se trata de uma sociedade ou grupo marcado por acirrados conflitos, a entrevista proporciona ao investigador, além da fala, que é seu material principal de análise, os elementos de relações práticas, cumplicidades, omissões e imponderações que pontuam o cotidiano da realidade em estudo (Minayo, 2014).

Foram entrevistados, individualmente, os conselheiros titulares de cada segmento do Cacs/Fundeb, totalizando oito participantes entre coordenadores e representantes dos segmentos de diferentes gestões, tendo como critério os que mais participaram de reuniões, no período de 2007 a 2020, além da secretária executiva da Câmara do Fundeb, conforme exposto a seguir.

Quadro 1 - Participantes da Pesquisa de 2007 a 2020

Quantitativo	Segmento	Tipo de participação	Período
03	Estudante	Coordenador adjunto	2009-2010
		Membro	
		Coordenador	2011-2013
		Membro	
	CME	Coordenador adjunto	2015 -2017
		Coordenador	2017-2019
		Membro	
		Membro	
01	Conselho tutelar	Coordenadora adjunta	2011-2013
		Coordenadora	2015-2017
01	Técnico administrativo	Coordenadora adjunta	2015-2017
		Membro	
01	Poder público	Membro	2009-2010 2013-2015 2015-2017 2017-2019
01	Diretor	Coordenador adjunto	2007-2009
		Coordenador	2009-2010
		Membro	2015-2017
		Membro	2019-2020
01	Professora	Membro	2019-2020
01	Secretária Executiva	Secretária Executiva	2007-2020

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre os participantes selecionados a partir dos critérios estabelecidos, repetem-se três pessoas que representaram três diferentes segmentos: todas as categorias de segmentos da Câmara de acompanhamento e controle social (ACS) do Fundeb foram atendidas e todas as gestões foram contempladas. Com destaque para o fato de que apenas dois conselheiros entrevistados (Técnico Administrativo e Professor) participaram de apenas uma gestão.

Os participantes foram recrutados, a princípio, pelas informações contidas nos relatórios anuais do Cacs, nos quais se encontram disponibilizados os contatos dos conselheiros. Em

seguida, foram convidados para a realização da entrevista via mensagem de e-mail, contato através de ligação telefônica ou via aplicativo de mensagens instantâneas. Alguns contatos foram obtidos na sede do Cacs/The ou disponibilizados por ex-conselheiros entrevistados. No processo de recrutamento, foram realizadas substituições seguindo os critérios mencionados, pois ocorreram falecimentos ou a não resposta sobre a possível aceitação para ser entrevistado.

Com o consentimento do participante, no local marcado para realização da entrevista, foram disponibilizadas duas vias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para assinatura e prestados os esclarecimentos sobre os objetivos da pesquisa, as etapas do estudo, o sigilo quanto às identidades dos participantes e o uso do material, exclusivamente, para fins acadêmicos (elaboração da dissertação e divulgação em revistas e eventos científicos).

As entrevistas, após dado consentimento, foram gravadas em áudio e transcritas na íntegra, tendo duração de mais ou menos uma hora. A participação dos entrevistados contribuiu, sobremaneira, para discussões no que se refere à composição e representação do conselho; à formação dos conselheiros; e à relação entre poder público e Cacs para a garantia das condições de seu funcionamento.

Após a transcrição das entrevistas, o material foi submetido à análise interpretativa, via Análise de Conteúdo, nos termos de Bardin (2006), visando à organização e sistematização dos conteúdos para exploração, interpretação e inferência de significados.

A técnica da Análise de Conteúdo trabalha com mensagens, na manipulação do conteúdo e em sua expressão, com o intuito de evidenciar indicadores que permitam inferir sobre uma realidade em estudo (Bardin, 2006). Na recolha dos dados referentes ao desenvolvimento desta pesquisa, seguiram-se as seguintes fontes de dados em razão de cada questão norteadora:

Quadro 2 - Questões norteadoras e fonte de dados

Questões norteadoras	Fonte de dados
Quais mudanças ocorreram no formato do Cacs durante a vigência do Fundef e do Fundeb no município de Teresina-PI?	• Lei nº 9.424/96; • Lei nº 11.494/07; • Lei municipal de criação do Fundef e Fundeb; • Regimento interno; • Portarias municipais
Como ocorreu o processo de composição e representação do Cacs Fundeb no município de Teresina-PI?	• Lei do Cacs de Teresina PI 2007/2020; • Decretos de nomeação dos conselheiros; • Atas de reunião; • Entrevistas.

Fonte: Elaboração própria.

Como está inserido, na dinâmica de funcionamento do Cacs Fundeb, o processo de formação dos conselheiros para o exercício de suas funções?	• Atas e Relatórios de 2007 a 2020; • Entrevista dos conselheiros do período. • Livro de Frequência
Qual a relação estabelecida entre poder público e Cacs / Fundeb no que tange às condições estruturais e funcionais necessárias ao seu pleno funcionamento?	• Atas e relatórios; • Entrevista.
Qual a efetividade da função fiscalizatória do Cacs/Fundeb no município de Teresina?	• Relatórios de análise das contas do Cacs; • Relatórios das análises das contas do TCE. • Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias • Entrevistas

A compreensão do formato de Câmara de Acompanhamento e controle social do Fundeb foi perseguida pela análise dos relatórios anuais do Cacs, dos pareceres sobre as contas, das Atas da Câmara, do livro de frequência, da legislação municipal, entre outros, procedimento detalhado a seguir:

Quadro 3 - Documentos referentes à Câmara de ACS do Fundeb

Documento	Nº	Publicação	Descrição
Lei Municipal	3.058/01	09/03/2007	Instituiu o Conselho e dá outras providências
Lei Municipal	3.615	09/03/2007	Altera dispositivos da Lei nº 3.058/01; em especial, integra a Câmara do FUNDEB ao CME/THE
Decreto Municipal	7.159	13/03/2007	Altera o decreto nº 6.848/2006 que nomeia os integrantes do CME
Decreto Federal	6.253	13/11/2007	Determina a obrigatoriedade de criação dos conselhos do Fundeb
Decreto Municipal	7.250	22/05/2007	Nomeação de integrantes ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Decreto Municipal	9.507	28/07/2008	Altera e acrescenta a nomeação ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Lei Municipal	3.819	21/11/2008	Altera dispositivos da Lei nº 3.058/01; em especial, integra a Câmara do FUNDEB ao CME/THE.
Portaria Federal	430/2008	10/12/2008	Estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos CACS do Fundeb
Decreto Municipal	9.348	23/04/2009	Nomeação de membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Decreto Nomeação	10.853	16/11/2010	Altera a nomeação de membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Decreto Nomeação	11.381	20/07/2011	Nomeação de membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Decreto Nomeação	11.381	20/08/2011	Nomeia membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Decreto Nomeação	11.612	18/11/2011	Altera a nomeação de membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Portaria Municipal	433/2011	09/08/2011	Nomeação de membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Decreto Municipal	11.897	01/03/2012	Aprova o Regimento interno do CME/THE/Câmara do Fundeb

Portaria Municipal	021/2012	27/01/2012	Nomeação de membros a CME/THE/Câmara do Fundeb
Decreto Municipal	13.418	22/07/2013	Nomeia membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Portaria Municipal	420/2013	24/07/2013	Nomeação de coordenadores para a Câmara do Fundeb
Portaria Municipal	708/2015	24/11/2015	Nomear para compor a Câmara de ACS do Fundeb
Lei Municipal	4.823	23/10/2015	Alterações na lei que instituiu o CME/THE
Portaria Municipal	618/2015	21/07/2015	Nomeação de membros ao CME/THE/Câmara do Fundeb
Portaria Municipal	764/2016	29/11/2016	Altera a portaria nº 708 e nomeia membros à Câmara de ACS do Fundeb
Portaria Municipal	021/2016	05/01/2016	Nomeação de coordenação para Câmara do Fundeb
Portaria Municipal	821/2017	11/12/2017	Nomeação de membros para compor a Câmara de ACS do Fundeb
Portaria Municipal	079/2019	06/02/2019	Altera a nomeação de membros p/ Câmara de ACS do Fundeb
Portaria Municipal	140/2019	19/02/2019	Altera a nomeação de membros p/ Câmara de ACS do Fundeb
Lei municipal	19.256	26/11/2019	Aprova o Regimento Interno do CME/THE
Portaria Municipal	776/2019	13/12/2019	Nomeação para compor a Câmara de ACS do Fundeb

Fonte: Relatórios anuais da Câmara de ACS do Fundeb (2007/2020).

Os documentos listados são referentes às leis destacadas e portarias municipais, publicados entre os anos 2000 a 2019, os quais foram essenciais para compreensão do formato do conselho em Câmara, assim como para compor o quadro de conselheiro entre os anos de 2007 a 2020. Incluiu-se no quadro a portaria federal orientadora dos Cacs.

Para a análise do conjunto de dados, foram adotadas as seguintes categorias temáticas:

1) Composição e Representação; 2) Formação; 3) Condições de funcionamento; 4) Relação poder público e Cacs Fundeb; 6) e Efetividade do Controle Social, as quais permitiram discutir aspectos centrais do Conselho do Fundeb.

Em suma, a pesquisa desenvolveu-se considerando a realização das seguintes etapas: 1) revisão de literatura; 2) coleta de documentos do Cacs Fundeb de Teresina-Piauí e dos órgãos de controle; 3) pesquisa documental; 4) caracterização do Cacs Fundeb de Teresina; 5) pesquisa de campo por meio de entrevista; 6) e sistematização e análise dos dados, procedimentos que resultaram nesta dissertação, a qual está dividida em cinco seções: introdução; financiamento da educação brasileira; controle social sobre os recursos do Fundeb; realidade do controle social do Fundeb em Teresina-PI e considerações finais.

2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A POLÍTICA DE FUNDOS

Nesta seção, discute-se, inicialmente, o processo histórico do financiamento da educação básica e pública no Brasil. Em seguida, aborda-se a Constituição, os Fundos (Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente) e as conquistas e alterações relacionadas aos referidos fundos. Por fim, foi dedicado um tópico especial ao Fundeb instituído pela Lei nº 11.494/2007, foco de estudo desta pesquisa, com intuito de discutir suas contribuições para educação básica pública.

2.1. Breve histórico do Financiamento da Educação Brasileira

Em 1549, o primeiro Governador Geral, Tomé de Sousa, desembarca em Salvador, sede de um imenso e desconhecido território colonial, acompanhado por quatro padres e dois irmãos Jesuítas, chefiado por Manoel da Nóbrega (Vieira; Farias, 2011). São eles os primeiros educadores da colônia brasileira, aos quais foram delegados a exclusividade do exercício do magistério público, de 1549 a 1759. Nesse período, a educação instituída pelos jesuítas se dá com a missão de meramente difundir o catolicismo, seguindo as orientações do regimento de D. João III, de realização da conversão dos indígenas, por meio da catequese e da instrução. A educação dos jovens filhos das classes mais abastadas permaneceu a cargo da igreja católica, pelos colégios religiosos, visando fornecer subsídios para que aprendessem a administrar os latifúndios e/ou os negócios da família.

Quanto ao financiamento dos colégios dos jesuítas e de seu sistema educacional, de acordo com Santos (2011), os recursos advinham das esmolas dos ricos, da exploração do trabalho escravo nos engenhos e fazendas por eles administradas e de alguma ajuda financeira da coroa portuguesa, originado de um imposto adicional denominado redízima¹. Instituída a partir de 1564, a redízima contava com dez por cento do que a coroa arrecadava da dízima sobre os produtos exportados, e destinava-se à manutenção dos colégios dos jesuítas, incrementando, com isso, a iniciativa educacional jesuítica (Lamarão, 2021).

Diante da necessidade de ampliação do projeto educativo da colônia, o padre Manoel da Nóbrega combinou com as autoridades e com seus superiores um esquema de autofinanciamento², que comportava a posse de terras e rebanhos e o trabalho de escravos. Com isso, garantiram-se tanto a gratuidade da educação nos colégios e escolas como sua

¹ Foram 210 anos de educação escolar jesuítica, para o sustento da qual contribuíam recursos da Coroa (redízima), da venda do gado e outros produtos da empresa colonial da Companhia de Jesus (Monlevade, 2012, p.1).

² Esquema semelhante de “autofinanciamento”, embora muito mais modesto, vigorou nas escolas dos beneditinos, franciscanos, carmelitas e de outras ordens religiosas masculinas que ofereciam educação formal nas principais cidades e vilas da colônia (Monlevade, 2012).

multiplicação e aperfeiçoamento, independentemente da receita da redízima (Monlevade, 2012). Desse modo, os aportes de recursos para os colégios jesuítas, destinado à formação dos filhos da elite colonial eram advindos do trabalho escravo negro e dos nativos, parcela majoritária na produção da riqueza no Brasil colônia.

Durante os quase dois séculos do período jesuítico, a Coroa Portuguesa assegurou na colônia a oferta gratuita de ensino nas escolas de primeiras letras³, em troca de concessões de terras e privilégios comerciais aos jesuítas (Pinto; Adrião, 2006). Monlevade (2012) pontua que a imensa riqueza das fazendas dos jesuítas (estimado em 25% do Produto Interno Bruto – PIB – colonial, por volta de 1750) foi ambicionada por muitos portugueses e confiscada pela coroa por obra do ministro Marquês de Pombal que, com a sua ascensão ao cargo de Primeiro-Ministro, em Portugal, expulsa os jesuítas em 1759 da colônia brasileira. Nesse período, foram introduzidas novas ordens religiosas de menor porte, a fim de substituir o modelo de educação implantado pelos jesuítas, com intuito de suprir a carência da funcionalidade, e da falta de recursos financeiros suficientes, buscou-se “minimizar com a criação, em 1772, do ‘subsídio literário’⁴, que correspondia a uma taxa de dez réis sobre cada ‘canada’ (2.622 litros) de aguardente e de um real em cada ‘arrátel’ (0,429 quilogramas) de carne, para ser investido em educação” (Pinto; Adrião, 2006, p. 24), imposto esse exclusivo para financiar a manutenção do ensino primário e médio, além do pagamento da remuneração dos professores.

O “Subsídio Literário” foi considerado como o primeiro fundo dirigido exclusivamente à educação, no entanto, pouco se arrecadava, pois havia alta sonegação de impostos, impactando em poucos investimentos na educação colonial (Gouveia, 2008). Os relatos da época indicam que havia um atendimento educacional extremamente precário, agravado pela falta de professores qualificados e pela baixa remuneração (Pinto; Adrião, 2006). Os recursos mal davam para pagar os “honorários” dos mestres de escolas primárias e de algumas aulas secundárias. Nesse período os professores já eram obrigados a terem outras fontes de renda para sobreviver (Monlevade, 2012).

Com a chegada da família real no Brasil, em 1808, D. João VI determinou a criação de escolas e cursos superiores, com objetivo de formar quadros dirigentes e técnicos especialistas. “Nesse período os investimentos na área educacional eram efetuados pelo

³ Embora nesse período houvesse a oferta de educação gratuita, o sistema de educação não era garantido a todos; eram excluídos mulheres, negros e pobres do processo de ensino.

⁴ Nome proposto para um imposto sobre a carne, o sal, o vinagre, o vinho e a aguardente, para as despesas com a educação (Santos, 2011, p. 97).

governo português, radicalizado no Brasil até 24 de abril de 1821, obtido com a cobrança de vários impostos sobre a população brasileira” (Brasil, 2009, p.25).

Durante o Período Imperial, correspondente ao intervalo entre a Independência e a República, no ano de 1824, foi outorgada a primeira Constituição⁵, garantindo a gratuidade da instrução primária e secundária a todos os cidadãos. Em 1827, foi aprovada a “Lei das escolas das primeiras letras”, que deveria ser instituída em cidades, vilas e lugares mais populosos. Entretanto, “não se determinava quais os recursos ou fontes do orçamento imperial seriam destinados à consecução desta política” (Lamarão, 2021, p.3). Com a demanda crescente das escolas primárias, a corte não dispôs de recursos financeiros para custear este primeiro esforço de “universalização” do ensino primário, à imitação do que acontecia na Europa Pós-Revolução Francesa. A então coroa responsabilizou as províncias pelo financiamento das escolas públicas primárias e dos poucos liceus secundários e cursos normais que iam surgindo em suas capitais (Monlevade, 2012).

Com a abdicação de D. Pedro I ao trono brasileiro em favor do trono português, em 1831, inaugurou-se o Período Regencial (1831-1840). Nesse período, foi aprovado o Ato Adicional de 1834, com mudanças de caráter liberal, o qual desobrigou o governo central da responsabilização pela oferta do ensino primário e secundário, uma vez que limitou sua competência normativa apenas às escolas da capital do Império e às vinculadas ao ensino superior (Pinto; Adrião, 2006). As escolas de primeiras letras tornam-se, nessa época, responsabilidade das províncias. Portanto, coube a cada uma delas criar novos impostos sobre as mercadorias e a faculdade de deles dispor para os gastos com a educação, denominado por Monlevade (2012) de “impostos subnacionais” (Lamarão, 2021). A partir de então, começou-se a aprofundar o padrão de disparidades regionais, tanto no financiamento da educação pública como no valor dos salários dos professores.

Lamarão (2021) revela que nesse processo de descentralização educacional, em muitas províncias, o acesso às escolas de primeiras letras era vedado, por ordenação legal, aos escravos, aos libertos ou mesmo aos negros em geral e, quiçá, aos nativos. Portanto, havia uma interdição legal ao acesso dos negros à escola pública. Essa interdição estava nas legislações provinciais e não na Constituição Imperial. Embora fosse determinada a garantia a educação gratuita a todos, “somente a nobreza teve esse privilégio, pois apenas 10% da população teve acesso à

⁵ “A primeira carta magna estabelecia princípios de liberalismo moderado, concluindo o processo de separação entre Brasil e Portugal e o fortalecimento do poder pessoal do Imperador” (Vieira; Farias, 2011, p. 61).

escola” (Vieira; Farias, 2011, p.80). Nesse sentido, evidencia-se a falta de esforços do Império em garantir o direito à educação a todos.

Com a Proclamação da República, alterações no cenário brasileiro ocorreram decorrentes do princípio federativo e dos ideais liberais. Nesse contexto, foi instituída a sua primeira Constituição Federal, em 1891 (CF/1891), a qual priorizou o papel a ser desempenhado pelas famílias, em detrimento do Estado, na garantia do direito à educação, reforçando a política oficial de alheamento do governo central em relação aos assuntos educacionais (Pinto; Adrião, 2006). O financiamento da educação pública não foi abordado nesta constituinte, mantendo-se vigente a estrutura do período anterior, em que os estados custeavam as escolas primárias com recursos dos impostos das mercadorias comercializadas (Barros; Moreira, 2012).

Foi neste clima de “insuficiência de recursos” e de “disputa por verbas públicas” que prosperou o conhecido Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)⁶, que propugnava a universalização e democratização da educação pública⁷. “É nesse contexto de alterações na sociedade que surge o entusiasmo pela escolarização e otimismo pedagógico” (Rossinholi, 2010, p.20), passando a educação a ser vista como um elemento transformador, um instrumento capaz de transformar a sociedade brasileira e um direito social.

O direito de cada indivíduo à sua educação integral decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais (Manifesto dos pioneiros da escola nova, 1932).

Para os Pioneiros, a educação deveria estar no núcleo das preocupações do Estado e da sociedade, como elemento essencial para o progresso individual e social, tornando-se um direito de todos, e um mecanismo de ascensão social. Em 16 de junho, com a promulgação da Constituição Federal de 1934 (CF/1934), várias ideias presentes na época foram incorporadas, inclusive as do Manifesto dos Pioneiros, isto porque, no processo de elaboração, foi designada uma subcomissão intitulada “Família, Educação e Cultura”, que apresentou um capítulo específico para a educação (Capítulo II). Para o financiamento da educação, ficou estabelecido na CF/34 que;

A União, os Estados e o Distrito Federal aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas de educativos (Brasil, 1934, art. 156, II).

⁶ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova contou com a participação dos educadores nacionais Anísio Teixeira, Fernando Azevedo e Francisca Campos que contribuíram nas discussões sobre o papel do Estado no fortalecimento da educação.

⁷ Na década de 1930, com o processo de industrialização, mudanças econômicas e políticas afetaram a área social.

Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (Brasil, 1943, art. 156. Parágrafo Único, II)

A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação (Brasil, 1934. art. 157, II).

Em síntese, a Constituição de 1934 destinou à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 10% dos impostos federais, 20% dos estaduais e 10% dos municipais, sendo a primeira a estabelecer a vinculação constitucional de recursos à educação (Pinto, 2014).

A organização e manutenção do sistema educativo brasileiro competiam aos estados e Distrito Federal, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União. A CF de 1934 também determinou, no artigo 139, a obrigatoriedade de as empresas manterem a educação primária para seus trabalhadores e filhos, entretanto, a determinação foi praticamente inócua, devido ao ônus financeiro e administrativo que as empresas não estavam dispostas a cumprir e à baixa regulação do Estado (Pinto; Adrião, 2006). Foi a partir dessa determinação que se criou a lógica para o estabelecimento do atual salário-educação⁸.

Vale ressaltar que a educação, nesse período, era destinada meramente para atender o crescimento do setor industrial. Segundo Barros e Moreira (2012, p.196), “o objetivo neste período foi capacitar minimamente a classe operária para o trabalho fabril e formar o exército industrial de reserva. Não que em dias atuais esta realidade se faça diferente, com a inserção do capitalismo moderno.

A CF/1934 foi substituída em 1937 pela nova Constituição, outorgada por Getúlio Vargas. Nesse período, foi instituído o Estado Novo, que se perpetuou até 1945, marcado pelo autoritarismo e centralismo ditatorial (Pinto, 2014). No que se refere aos recursos para a educação, verifica-se que foi omitida qualquer referência aos percentuais a serem investidos.

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

O artigo supracitado demarca a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, especificando uma “módica” contribuições das famílias para manutenção da educação, retirando todas as porcentagens que eram atribuídas pela União, estados e municípios na

⁸ O salário educação é uma contribuição social, criada pela Lei 4.440/64, que corresponde a 2,5% da folha de pagamento das empresas vinculadas à seguridade social. Ela é considerada uma das principais fontes de financiamento da educação básica brasileira, por financiar ações que não poderiam ser custeadas diretamente pelos recursos de MDE (Cruz, 2022).

Constituição anterior (Barros; Moreira, 2012). Nesse contexto, o país vivenciou um período severo de retrocessos no financiamento da educação.

Somente em 1946, é restaurado o princípio federativo e manifestado o objetivo de redemocratização do país, com a convocação de uma nova Assembleia Constituinte pelo General Eurico Gaspar Dutra, com princípios liberais e sociais, tendo a sociedade e não o indivíduo como foco. No que se refere à educação, foram retomadas as ideias dos pioneiros da educação de 1932. A previsão da educação como direto de todos e dever do Estado e da Família foi expressa e ela deveria ser desenvolvida com base na igualdade de oportunidade, na liberdade e na solidariedade humana (Gonçalves, 2013).

No que se refere ao financiamento da educação, a Carta Magna retorna os critérios da CF/1934 (Pinto, 2014). A Constituição de 1946 (CF/1946) manteve os mesmos 10% para a União, 20% para os estados e Distrito Federal e eleva de 10% para 20% a contribuição dos municípios (Brasil, 1946, art. 169, II). Caberia à União a complementação aos estados que não arrecadassem os percentuais atribuídos. Assim, foi estabelecido que a União organizaria o sistema federal de ensino e dos territórios “legislaria sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1946), cabendo aos estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino.

A partir da competência atribuída à União de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, foi encaminhado, em 1946, ao Congresso, o projeto de lei, o qual só foi promulgado em 1961. Trata-se da nossa Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada quatorze anos após sua elaboração. Segundo Saviani (2004, p.6),

A Constituição Federal de 1946, ao definir a educação como direito de todos e o ensino primário como obrigatório para todos e gratuito nas escolas públicas e ao determinar à União a tarefa de fixar diretrizes e bases para a educação nacional, abria a possibilidade da organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica. A elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, iniciada em 1947, era o caminho para realizar a possibilidade aberta pela Constituição de 1946 (Saviani, 2004, p. 6).

A Lei 4.024/61, em relação ao financiamento da educação, elevou o percentual da União de 10%, estabelecido pela Constituição, para 12% de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, preferencialmente público, enquanto os estados e o Distrito Federal continuariam com no mínimo 20%, conforme a CF/1946 (Brasil, 1961, art. 92). A lei também estabelecia no Art. 92 § 3º, que os Estados, o Distrito Federal e os municípios que deixassem de aplicar a porcentagem prevista na Constituição, não poderiam solicitar auxílio da União para esse fim.

Com a outorga da Constituição de 1967 e o advento da Emenda Constitucional de 1969, a vinculação de recursos perde o status constitucional, com a primeira, e fica limitada aos municípios, com a segunda (Sena, 2002), sendo o dever o dever em relação à educação foi estendido às famílias, às empresas e à comunidade (Melchior, 2011).

A Constituição Federal de 1967 (CF/1967) foi elaborada no contexto do golpe militar. De acordo com Pinto e Adrião (2006, p. 27), “o golpe militar de 1964 suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação, o que vale dizer, diminuiu os investimentos governamentais em educação”, ao suprimir os percentuais a serem aplicados em educação pela União, estados e Distrito Federal, embora tendo mantido a obrigatoriedade da aplicação para os Municípios.

Aos municípios, de acordo com o art. 59, que não aplicassem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de primeiro grau, aplicar-se-ia o disposto no art. 15, § 3º, alínea f da Constituição (intervenção). De acordo com Sena (2002) não se tem notícia de Município que tenha sofrido intervenção do Estado por descumprimento dessa norma.

Pinto (2014) enfatiza que, não obstante a enorme expansão da carga tributária frente ao período anterior, não houve qualquer reflexo positivo no padrão de investimento educacional, ficando a educação, em geral, abaixo de 3% do PIB, na época. Este baixo padrão de gastos decorreu essencialmente da retirada do princípio da vinculação constitucional de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esse período foi marcado por políticas concentracionistas nas esferas públicas do poder em diferentes regiões do país e sobre as atividades privadas e individuais, resultando numa política de compressão salarial, que fortaleceu as desigualdades sociais no país (Melchior, 2011). O crescimento da arrecadação de impostos estaduais (Imposto sobre Circulação de Mercadorias–ICMS) e municipais (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – e Imposto sobre Serviços – ISS), mesmo reforçados com os fundos de participação federais (Fundo de Participação dos Estados – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM), foi aquém do aumento das matrículas. A isso Molenvade (2012) nomeou de “crise aguda do financiamento da educação pública”, pois, com menos recursos e mais matrículas, as redes estaduais e municipais não podiam responder com os mesmos padrões de atendimento às pressões da demanda. Os professores, que eram então inexperientes e amordaçados em sua organização sindical, vivenciaram um período de péssimas condições de trabalho.

Arrocho de salários e duplicação de jornadas e empregos determinaram que a crise de financiamento se transformasse em crise de qualidade. E também em extremos de desigualdade, não só do gasto por aluno como de salários que chegavam a ser, em alguns municípios, 30 vezes menores do que em outros. Em Cruz do Espírito Santo

(PB), conforme conferi pessoalmente em visita à cidade em 1965, uma professora ganhava R\$ 15,60 mensais, em tempos de salário-mínimo de R\$ 64,00; em Santos (SP) e no Distrito Federal, uma professora com a mesma formação tinha remuneração inicial de cerca de R\$ 500,00 – como pude apurar à época em debates nos dois locais (Monlevade, 2012, p. 6).

A crise aguda no financiamento da educação foi manifestada principalmente sobre os baixíssimos salários atribuídos aos professores(as) da educação básica.

Em 1971, foi promulgada a Lei 5.692/71, conhecida como a Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, que tornava a escolarização obrigatória em 8 anos e também estabelecia a aplicação de 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no ensino, devido, nessa época, as cidades brasileiras viverem momentos de crescente urbanização e consequente expansão das matrículas escolares (Pinto; Adrião, 2006).

A lei supracitada substituiu a Lei nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tratando de todos os graus de ensino e do seu financiamento, que também determinou aos municípios destinar ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências. Somente em 1983, pela EC nº 14/83, conhecida como Emenda Calmon, se restaurou a vinculação de recursos para a educação, determinando à União o percentual de 13% e aos estados e municípios que 25% de seus no setor.

A CF/1988 sofreu influências das mobilizações populares, nos diversos setores da sociedade, envolvendo partidos políticos, igrejas, sindicatos de trabalhadores, universidades, entidades científicas, estudantes, artistas, imprensa, associações de empresários etc. Em constante luta por um país mais democrático e justo, conseguiram incluir demandas da população mais pobre e dos movimentos sociais até então excluídos das decisões públicas na chamada “constituição cidadã”, nomeada assim por ter tido “a presença do povo e a valorização da cidadania e da soberania popular” (Tácito, 2002, p. 55).

Para Peroni (2003), após muitos debates durante o período constituinte, a educação, assim como outras políticas sociais, obtivera algum avanço. A “Constituição Cidadã” apresenta um capítulo sobre a educação, discutido desde 1986, por vários educadores nos fóruns da área, apresentando o mais longo capítulo sobre a educação de todas as constituições brasileiras (Vieira; Farias, 2011, p. 191).

Reconhecida como direito social, no art. 205, do capítulo III, a educação passa a ser “direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, Art. 205).

A Constituição assegura e reconhece a educação como um direito de todos, sem que haja distinção de idade, sexo, raça, cor, religião e ideologia. Dispõe sobre o dever do Estado e da família com a promoção e o incentivo da sociedade e das organizações ou instituições sociais.

Segundo Rossinholi (2010), a CF/88, entre outros elementos, caracterizou-se pela descentralização financeira, representando um aumento da participação de estados e, principalmente, de municípios na arrecadação tributária e na receita disponível. A União, estados, Distrito Federal e municípios passaram a ser responsáveis pela organização, em regime de colaboração, do sistema de ensino brasileiro.

Mesmo com as conquistas adquiridas no texto legal, elas foram incipientemente executadas na educação brasileira. A CF/1988 sofreu várias Emendas Constitucionais no decorrer do tempo, em decorrência de avanços do neoliberalismo na gestão estatal, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

De modo geral, no que tange ao financiamento da educação, várias leis regulamentaram a sua organização, após a CF/88: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 (Brasil, 1996a); a lei que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996b) com base na EC 14; a lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nº 11.494/2007 (Brasil, 2007) com base na EC 53; a lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb Permanente) nº 14.113/2020 (Brasil, 2020) amparado pela EC 108.

É indiscutível que a vinculação tem sido elemento fundamental para assegurar recursos para os sistemas públicos de ensino, pois, nos momentos em que esta vinculação foi retirada, os gastos com educação despencaram. No entanto, é evidente que o Brasil investe em educação valores muito baixos, se comparados com os países desenvolvidos (Vieira; Farias, 2011). Mesmo com os avanços conquistados no decorrer do processo histórico, os gastos com educação no Brasil ainda são considerados incipientes para assegurar uma educação de qualidade a todos, aspectos que envolvem, também, a política de fundos da educação, como tratado a seguir.

2.2 A Política de Fundos: Fundef/Fundeb/Fundeb Permanente

A política de fundos para o financiamento da educação não surge com o Fundef a história da educação brasileira informa outros fundos, antecedendo o Fundef/Fundeb, com diferentes formatações. Em síntese, constituiu-se, em 1932, o Fundo Especial para a Educação e Saúde, com a instituição de taxa, pelo Decreto nº 21.335, de 29/04/1932: “duzentos réis sobre todos os documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, fixa, sobre todos e quaisquer documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, taxa que não incidirá, porém, sobre a correspondência postal” (Brasil,1932). Desse fundo, dois terços eram destinados ao aperfeiçoamento e desenvolvimento dos serviços de saneamento e profilaxia rural no país, reservando-se para a educação o terço restante.

Em 1942, foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), cujos recursos e a aplicação figuraram no orçamento como receita e da despesa da União, regendo-se pela legislação federal de contabilidade. Os recursos desse fundo eram destinados à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país, mediante auxílios aos Estados, Territórios e Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades (Brasil, 1942).

Os estudos de Cury (2018) apontam que coube a União, naquele período, prestar assistência técnica e financeira ao desenvolvimento do ensino primário nos Estados, desde que estes aplicassem um mínimo de 15% da renda proveniente de seus impostos nessa mesma etapa de ensino, com a meta de 20% em 5 anos. Por sua vez, os Estados se obrigavam a fazer convênios similares com os Municípios, mediante decreto-lei estadual, visando repasse de recursos, desde que houvesse uma aplicação mínima inicial de 10% da renda advinda de impostos municipais em favor da educação escolar primária, chegando a 15% em 5 anos.

Por meio do Decreto n. 37.082, de 24 de março, de 1955, houve nova regulamentação da aplicação dos recursos destinados ao Fundo do Ensino Primário. Dos recursos existentes no Fundo, 70% aplicar-se-iam em construções escolares e equipamento didático; 25% destinar-se-iam à alfabetização de jovens e adultos e 5% para bolsas de estudos voltadas para capacitação de pessoal docente e técnico-administrativo. Os critérios deveriam obedecer à regulamentação posta pelo então denominado Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) (Cury, 2018)

Em 1944, foi garantido um adicional de 5% sobre as taxas de imposto de consumo que incidiam sobre bebidas, pelo Decreto-lei n 6.785, de 11 de agosto de 1944. “Fica criado o adicional de cinco por cento (5%) sobre as taxas do Impôsto de Consumo que incidem sobre bebidas (art. 4º, § 2º do Decreto-lei nº 739, de 24 de setembro de 1938), para constituir receita do FNEP, instituído pelo Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942” (Brasil, 1944).

Em 1954 foi criado o Fundo Nacional de Ensino Médio, pelo Decreto n. 2.342, de 25 de novembro de 1954, que dispôs sobre a cooperação financeira da União em favor do ensino de grau médio visando a sua melhoria e ampliação, sem prejuízo dos auxílios e subvenções admitidas em Lei, constituído dos seguintes recursos: a) dotação orçamentária nunca inferior a 0,1 (um décimo) da quota destinada à educação e cultura; b) renda proveniente dos tributos federais que para esse fim vierem a ser criados; c) juros dos depósitos bancários do Fundo Nacional do Ensino Médio (Brasil, 1954).

O Fundo era aplicado, nos termos da lei, em favor do ensino de grau médio através da concessão de: a) bolsas de estudo aos alunos mais capazes dentre os necessitados; b) contribuição, mediante convênio, a estabelecimentos de ensino de grau médio para sua manutenção, obras de ampliação e equipamentos; c) contribuição, mediante convênio, a entidades públicas ou de direito privado destinadas a promover o aperfeiçoamento e a difusão do ensino de grau médio (Brasil, 1954).

Em 1968 foi instituída a Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, que criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) e que, pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, passou a se chamar Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os recursos deste fundo eram destinados a financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União: conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares; apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo (Brasil, 1969).

O FNDE, diferentemente dos demais fundos, que tinham natureza contábil, é uma autarquia que foi reconfigurada no decorrer dos anos, sem perder seu caráter de instância federal que viabiliza a função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados (Cruz, 2022)

O Fundef foi pioneiro no atual formato da política de fundos contábeis para a educação, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modificou a redação do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 com a vigência de 10 anos, teve como objetivo assegurar a universalização do atendimento ao Ensino Fundamental e a remuneração condigna do magistério (Brasil, 1996a, 1996b). Posteriormente foi criado o Fundeb que, somente em 2020, tornou-se permanente.

O Fundef era composto, basicamente, por recursos dos próprios estados e municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos apenas de uma parcela de recursos novos, originários da União, a título de complementação.

Os recursos do fundo, no âmbito de cada estado e município, eram compostos por 15% das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp) e Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Esses recursos eram distribuídos entre os estados e seus municípios, conforme o número de matrículas apuradas no Censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Caso o valor por aluno/ano alcançado no interior de cada estado fosse menor do que o mínimo definido nacionalmente, a União complementaria.

Do total dos recursos do Fundef, no mínimo 60% deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) fundamental, mediante ações na valorização do seu magistério, relacionada à remuneração. O máximo dos 40% restantes, nas demais despesas.

A regra estabelecida na legislação era a de que o valor por aluno determinado pelo governo federal deveria ser a média nacional entre o total do fundo e o número de matrículas, o que não foi respeitado pelo governo federal, tornando sua complementação incipiente. Dada à não adoção dos critérios para esse valor, estados entraram com ação na justiça que geraram os chamados precatórios do Fundef.

Embora a política do Fundef tenha promovido mudança da lógica de financiamento da educação, não trouxe novos recursos; apenas redistribuiu uma parte dos impostos que já eram vinculados à educação antes do Fundef, de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental (E.F) regular das redes de ensino do Estado e de seus Municípios, com pequena participação federal na complementação (Soares, 2011).

Embora o FUNDEF tenha sido uma iniciativa do governo federal, foi e é minúscula e decrescente (em termos percentuais e reais) sua complementação para os FUNDEFs estaduais que, formados por 15% de alguns impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e compensação financeira prevista na Lei Complementar n. 87/96) do governo estadual e dos municipais existentes em cada estado, não conseguem alcançar este valor mínimo (Davies, 2006, p. 757).

Mesmo com a redistribuição dos recursos entre o estado e seus municípios e a pequena participação da União, o Fundef não conseguiu contemplar as necessidades do ensino fundamental, assegurando um padrão mínimo de qualidade, visto que implicava em perdas para

alguns entes federativos e em recursos extras para aqueles que ganharam nessa redistribuição, porém bem longe do que se almeja com um custo por aluno de qualidade.

Segundo Davies (2006, p. 760), “se trouxe ganhos para muitos municípios, provocou ao mesmo tempo perdas para milhares de outros com menor número de habitantes e, conseqüentemente, com menos receita própria e, portanto, mais pobres”. O argumento do autor é reforçado por Bremaeker (2003), ao afirmar que:

A lógica do FUNDEF contraria a lógica do FPM, visto que os municípios de pequeno porte demográfico estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem (...) poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu município (Bremaeker, 2003, p.34).

Esse movimento, conforme Madza e Bassi (2009, p. 118), resultou no fato de que “o Fundef contribuiu para a expansão e praticamente para a universalização do ensino fundamental, mas não fez avançar a qualidade da educação oferecida nem nesse nível de ensino e muito menos nos outros, que receberam ainda menos recursos”. Uma das grandes conseqüências do Fundef a municipalização do Ensino Fundamental. Inicialmente, imaginou-se que tal prática ocorreria apenas nos estados em que os municípios eram menores, mas expandiu-se em todo o país. Ademais destaca-se que 60% desses recursos do Fundo deveriam ser destinados na valorização dos professores do magistério.

Oliveira (2007) listou como problemas desse fundo a focalização no Ensino Fundamental, o que fragilizou as outras etapas da educação básica, as quais permaneceram sem fontes seguras de financiamento ou foram equacionados dentro dos 10% não vinculados ao Fundef pela EC 14. O não cumprimento dos dispositivos legais, por parte do governo federal, para o cálculo do valor aluno subdimensionou a participação da União no Fundef, postergando o enfrentamento de uma das nossas maiores limitações do país, em termos educacionais, o do baixo gasto por aluno (Oliveira, 2007).

A Lei nº 9.424/96, com o objetivo de enquadrar o problema da inadequada aplicação dos recursos da educação, instituiu os Cacs em todo o território brasileiro (Brasil, 1996b). Os conselhos do Fundef tinham o papel de controlar a repartição, a transferência e a aplicação de seus recursos, assim como supervisionar o censo anual. Pinto (2008) e Oliveira (2007) consideram que os Cacs foram equacionados de forma tímida na legislação do Fundef, sendo incapazes de assegurar, de fato, um efetivo controle social. As críticas mais efetivas indicam que, aos invés de controlar, os conselhos do Fundef, foram controlados pela administração dos poderes públicos locais, através de diversas estratégias: composição com indicações que não são representativas da sociedade; secretários assumindo papel de presidente dos colegiados; falta de transparência das contas e falta de acesso aos documentos contábeis; não investimento

na qualificação dos conselheiros para uma atuação efetiva; documentos elaborados de forma obscura, dificultando a compreensão do uso dos recursos públicos (Cruz, 2022).

Em síntese, o Fundef levou a quase universalização do ensino fundamental, entretanto falhou ao incluir apenas esta etapa de ensino na política de fundos e ao ter pouco contribuído para a redução das diferenças regionais, considerando o descumprimento da União na complementação dos recursos. Com o intuito de suprir tais lacunas foi idealizado o Fundeb, que melhor será esclarecido no tópico a seguir.

2.2.1 FUNDEB: o Fundo para o Financiamento da Educação Básica

Ao final do Fundef, o artigo 60 da ADCT foi novamente alterado para instituir o Fundeb, aprovado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentada pela Lei nº 11.497/2007, contemplando as diferentes etapas e modalidades da educação básica (Brasil, 2006, 2007a).

O Fundeb foi o reconhecimento de que “para avançar em qualidade, é preciso investir não apenas no ensino fundamental, mas em todos os níveis da educação básica, equitativamente, bem como valorizar não só os docentes como todos os profissionais da educação que dão suporte à docência na escola” (Madza; Bassi, 2009, p. 95).

De acordo com Oliveira (2007), a transição da proposta foi lenta devido à oposição da área econômica que, convertida aos princípios neoliberais, defendia a contenção de gastos públicos, durante o primeiro mandato do governo Lula, sendo contrária, portanto, ao aumento da participação da União. Somente no final de seu primeiro mandato, fortemente pressionado pela necessidade de alteração do Fundef e pelos movimentos sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por um novo fundo mais inclusivo, foi instituído o Fundeb pela EC 53/2006.

Para que o Fundeb pudesse iniciar seu funcionamento em 2007, ano em que a EC nº 14/1996 já estaria sem validade, foi editada a Medida Provisória 339, em 28 de dezembro de 2006, transformada em lei em meados do ano seguinte (Rossinholi, 2010).

O Fundeb teve um período de vigência de 14 anos, com objetivo de promover o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais, mantendo sua característica de natureza contábil, de âmbito estadual, como o Fundef.

O Fundeb ampliou o alcance do financiamento para toda a educação básica presencial, em suas etapas e modalidades, o que representou um novo e significativo marco no financiamento da educação pública brasileira, além de ter acrescentado mais receitas à cesta de recursos do Fundo e ampliado o percentual de vinculação de impostos (de 15% para 20%), tendo sido a sua implantação realizada de forma gradual, com vigência plena a partir de 2010 (Morais, 2022), no que se refere aos recursos e matrículas.

A cesta do Fundeb foi composta por 20% dos impostos e transferência que já faziam parte do Fundef (ICMS, FPM, FPE, IPI-Exp, recursos da Desoneração), acrescentada pelo Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devido aos municípios. Como no Fundef, o critério de distribuição era o número de matrículas do Censo Escolar do INEP, havendo complementação da União, caso o valor por aluno/ano alcançado fosse inferior ao mínimo definido nacionalmente. A novidade foi o estabelecimento da complementação mínima de 10% do total do fundo, aspecto importante do Fundeb. As regras de repasse da União foram estabelecidas de forma mais precisa e foram fixadas penalidades em caso de não cumprimento pelo governo central, a exemplo do crime de responsabilidade da autoridade competente.

No que se refere à remuneração, assim como no Fundef, o Fundeb também destinou, no mínimo, 60% para remuneração, mas agora dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício. Na Lei n. 11.494/2007 artigo 22, incisos II e III, são especificados tais profissionais:

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

III – efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (Brasil, 2007).

No que se refere ao máximo 40% do recurso, esse valor é destinado as demais despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo vedada sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito internas ou externas, contraídas pelos estados, Distrito Federal ou pelos municípios, que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica (Carvalho, 2012).

Embora o Fundeb seja um ganho em relação ao fundo anterior, uma vez que prevê a distribuição de recursos para toda a educação básica, segundo Oliveira (2006), ele equacionou de maneira muito limitada o aumento do gasto total em educação básica no país e a ação mais decisiva da União na redução da desigualdade entre os estados.

No que tange ao acompanhamento e controle social, a lei do Fundeb objetivou aperfeiçoar as distorções e fragilidades existentes na Lei nº 9.424/96, ao garantir mais autonomia e segurança aos conselheiros para exercerem seus papéis de acompanhar a aplicação de seus recursos (Wiederkehr; Azevedo Neto, 2006), aspectos que serão mais bem detalhados no próximo capítulo.

2.2.2 O “Novo” Fundeb

No período próximo ao final da vigência do Fundeb, instituído pela EC 53, iniciaram-se as mobilizações pelo Fundo permanente, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020a, 2020b). Debatido desde 2016, quando foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015, o novo Fundeb foi alvo de forte embate quanto ao seu regramento, principalmente sobre a complementação da União. Com a aprovação da PEC, o novo Fundo manteve alguns preceitos do seu antecessor e trouxe inovações.

O “novo” fundo também é composto por 20% das seguintes fontes: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD); Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); e Receita da Dívida Ativa Tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Uma das mais importantes alterações no novo fundo foi a sua constitucionalização. Dessa forma, diferentemente dos outros fundos, que tinham um prazo de vigência, o novo Fundeb é permanente, passando a constar na parte principal da Constituição Federal e não mais no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tornando-se uma política permanente do

Estado brasileiro, obtendo segurança jurídica na continuidade da política de fundos, propiciando, assim, a possibilidade de um planejamento efetivo dos gastos educacionais, sem temor quanto a eventuais rupturas (Morais, 2022).

No novo fundo, a União passa a complementar com, no mínimo, 23% do total dos recursos: 10% do valor anual por aluno (VAAF); 10,5% do valor anual total por aluno (VAAT); 2,5% do valor anual por aluno referente às condicionalidades (VAAR) (Brasil, 2020b). A complementação da União acontecerá de forma gradual até alcançar o percentual de 23%, em 2026. A diferença entre VAAF e VAAT é que o primeiro segue as mesmas regras do Fundo anterior (total de recursos do fundo do Estado e seus municípios dividido pelo número de matrículas). Já o VAAT considera todos os outros recursos disponíveis para educação, não somente a cesta do Fundeb. A complementação do VAAF é de 10% e do VAAT, sendo que 50% destes serão destinados à educação infantil. Os 2,5% da complementação VAAR serão direcionadas às redes que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e que tiverem evolução nos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Morais, 2022), como recurso para a educação pública estabelecido mediante critérios meritocráticos e gerencialistas.

Outros pontos relevantes alterados no Fundeb permanente foram pertinentes para a ampliação dos recursos e para o magistério, que também requer melhorias nas condições do trabalho docente e incentivos para a formação e o desenvolvimento continuado, tais como: 1) ampliação do percentual para a remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício, de 60% para 70%, mas agora agregando as demais categorias de profissionais; 2) proibição do uso dos recursos vinculados à MDE para pagamento de aposentadorias e de pensões; 3) incorporação, ao texto constitucional, da referência ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), que servirá de parâmetro para o estabelecimento do padrão mínimo de qualidade do ensino, a ser regulamentado na lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna (Morais, 2022).

O aumento da composição da cesta do Fundo e uma maior presença da União com os recursos federais podem repercutir na redução das disparidades regionais. Os critérios de distribuição dos recursos do Fundo serão revistos em seu sexto ano de vigência e, a partir daí, periodicamente a cada 10 anos. Moraes (2022) pontua que o volume adequado de recursos é condição necessária, mas não suficiente, para assegurar a qualidade da educação. É fundamental, também, combinar medidas que permitam acompanhar o uso dos recursos públicos, ampliar mecanismos de controle social e aprimorar os instrumentos que permitam

melhorar o gasto da educação em prol da ruptura definitiva com a desigualdade educacional brasileira, visando o alcance de uma educação de qualidade em todo o território do país.

Gluiz (2021), ao responder se o Novo Fundeb é uma vitória, afirma que se trata de uma vitória parcial. Embora tenha avanços, como a constitucionalização do Fundeb e o aumento do percentual da complementação da União, o seu projeto político está longe de ser o ideal e o necessário para a população brasileira, apontando a necessidade de aumento de recursos, a fim de se promover uma educação brasileira verdadeiramente de qualidade, a qual implica, também, no efetivo controle social.

3 OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

Neste capítulo, discute-se a participação social, no que diz respeito tanto ao conceito quanto aos fatores que a instituíram como direito social. Aborda o controle social, materializado via conselhos, e sua institucionalização no Brasil, no contexto da CF de 1988, bem como os fatores que o dificultam. Também se discute a respeito, especificamente, do Conselho do Fundeb, seus entraves e perspectivas.

3.1 Participação social e conselhos, no contexto pós-Constituição Federal de 1988

Desde o século XVII, o direito à participação na vida social e política tem sido elemento de luta. Foi a partir das reivindicações e das conquistas sociais que esse direito se expandiu a todas as camadas da população, até ser estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁹ e em diversas políticas públicas (Assis; Gohn, 2023).

No contexto brasileiro, a participação foi instituída na CF de 1988 sob os fundamentos da democracia representativa, que incluiu dispositivos de democracia direta e da democracia representativa. O texto constitucional redesenhou as relações entre o Estado e Sociedade, ao possibilitar a participação social. Nesse contexto, o direito à participação surgiu como uma das alternativas para superar a herança política autoritária vivenciada no regime militar, para reafirmar os direitos civis, sociais e políticos, e estabelecer novas relações entre a sociedade-civil e a sociedade-política (Assis; Gohn, 2023).

⁹ De acordo como Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.

A partir desse momento, a participação passa a ser concebida como aquisição e extensão da cidadania ativa, pela incorporação da massa no processo político, através da ampliação do sufrágio e, mais recentemente, pela construção de novos direitos e pela luta por superação de vários tipos de discriminação e desigualdades que impedem a integração.

Nessa perspectiva, a participação, considerando sua complexidade, em síntese, significa *fazer parte, tornar-se parte, ser parte* de um ato ou processo de atividade política e social, que implica pensar o todo, bem como a Sociedade, o Estado, a relação destas partes entre si e destes com o todo, levando em consideração suas diferenças, valores, aspirações, interesses e recursos de poderes diferenciados (Teixeira, 1997).

Evidentemente, a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado implica em uma ação de poder, entre Estado e Sociedade, que está relacionada aos interesses de cada ator envolvido. Portanto, entender a participação, implica perceber que nessa relação há uma interação contínua entre os diversos atores que são partes interligadas com o todo. E que estas relações exigem condições estruturais e de cultura política, as quais podem favorecer ou dificultar a participação. Acredita-se que os fatores que dificultam o alcance dos interesses gerais estão relacionados ao particularismo¹⁰ e fragmentalismo da sociedade (Teixeira, 1997).

Filosoficamente, como defende Habermas (1983), a participação é um caminho difícil e incerto da humanidade em direção a sua própria emancipação, sendo um modo de viver, uma filosofia de vida. Nesse contexto, a emancipação deve se refletir em uma cidadania participativa e engajada no controle da gestão pública, visando a democracia participativa, implicando na construção de uma ética social que contribui para reordenamento da gestão pública, a fim de propiciar a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos (Rocha, 2009).

Nesse sentido, a participação passa a ser entendida como “um processo mediante o qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens públicos” (Rocha, 2009, p. 49). Um processo de construção, conquista e reconstrução de direitos, pois só a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade será capaz de romper com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários (Rocha, 2009).

Como vimos, o fenômeno da participação é complexo e contraditório; sua efetivação depende de condições objetivas decorrentes da estrutura econômico-social e política, sobretudo,

¹⁰ Teoria política que postula o direito de cada grupo político particular à defesa de seus interesses, sem interferência de ou subordinação a grupos mais abrangentes.

da cultura política que se constrói historicamente e de condições subjetivas em termos da organização e mobilização da sociedade civil (Teixeira, 1997). No Brasil, a luta pela participação é fortemente marcada pelo processo histórico de formação da nação e pelos períodos políticos, ora autoritários, ora mais democráticos. Entretanto, mesmo com os avanços adquiridos ao longo do processo histórico do Brasil, pós CF de 1988, ainda se vivenciou governos autoritários, com os de 2016-2022¹¹, que fizeram o país retroceder em termos de direitos sociais e, respectivamente, de participação social.

Diante desse contexto, ressalta-se que o Estado capitalista é uma instância que, nas relações sociais, concentra poderes e interfere nas esferas da realidade social. Sendo um tipo de relação social forte e fundamental para reprodução do Sistema que tem por objetivo a lucratividade. De acordo com Poulantzas (2015, p.33), “a ideologia dominante invade os aparelhos de estado, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe”. Tais aparelhos transformam-se de acordo com as mudanças das relações de produção capitalista.

Por conseguinte, nessa fase do capitalismo, o Estado não se apresenta de forma frágil, passivo ou mínimo, mas efetivamente ativo, transformando-se, por meio das normas e políticas, em neoliberal. A partir de então, o Estado fica menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição (Pereira, 1997).

Os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a dominação de classe, por meio da repressão e da violência física; valem-se de um jogo de compromissos provisórios entre o bloco no poder e parte das classes dominadas, criando consensos ideológicos. Desse modo, o bloco no poder se fortalece, desorganizando/dividindo as classes dominadas (Polantzas, 1977), pois a fragmentação das classes dificulta a luta de classe, afetando à democracia.

A convivência do capital com a democracia tem sido gravemente conflituosa. Para Oliveira (2005, p. 14), “a democracia é o sistema de governo da maioria, em que são assegurados os direitos da minoria”. No entanto, comumente tem se aceitado a definição de democracia na perspectiva liberal, como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais. A democracia tem se reduzida a regime político eficaz, baseado na ideia da cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais (Chauí, 2005).

¹¹ Marcados pelo governo de Temer (2016-2019) e de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

No entanto, compreende-se que a democracia ultrapassa a ideia de um regime político que se limita à mera garantia de direitos estabelecidos, mas caracteriza-se, principalmente, em determinadas condições históricas, pela criação de novos direitos, a partir da luta sociopolítica.

Em retorno ao que se refere ao retrocesso da participação social no Brasil, Chauí (2005) enfatiza que isso se deve ao processo de mundialização que passou como um trator pelas relações duramente construídas, fazendo desaparecer algumas categorias, reduzindo outras à impotência, pela combinação da mundialização e da reestruturação produtiva, retirando todos os suportes dos movimentos sociais (desde a identidade, definida pela economia, até a ação, definida pelos direitos) e instituindo, em seu lugar, as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

No cenário atual, a participação retoma as ruas como momento de manifestações e reivindicações. Os movimentos sociais tradicionais, novos e novíssimos não estão sozinhos. Assistiu-se ao nascimento e à emergência de novas associações, grupos e atores, conhecidos como movimentalistas, que têm destoado dos anteriores (Assis; Gohn, 2023). Diante disso, o espaço público e o espaço de construção coletiva e democrática da sociedade brasileira foram novamente colocados em disputa de sentidos (Assis; Gohn, 2023), o que dificulta os avanços no que tange à garantia do direito à participação.

Vale ressaltar que o neoliberalismo, além de adentrar nos fatores sociológicos e políticos, tem enfraquecido a mobilização. Nesse sentido, a ação coletiva torna-se difícil de ser praticada por conta da concorrência em todos os níveis, como a artimanha de despolitização social para enfraquecer a sociedade, com garantia de ampliação do capital. Em consequência, conforme Dardot e Laval (2016), a esquerda passou a interiorizar esses ideais, prezando o pensamento de individualidade e perdendo o foco, a exemplo, da luta contra a pobreza e pela cidadania.

Diante dessa conjuntura neoliberal, a democracia está em risco, tendo nos conselhos papel importante na democratização do Estado, embora, Leher (2004, p. 25) ressalte que para “os neoliberais e os conservadores, os conselhos são formas de contenção das contradições e dos conflitos de classes, em nome da ordem estabelecida”. Desta forma, é eminente o debate sobre a participação nos movimentos sociais, em conselhos de educação, entre outros, na perspectiva de superação dessa lógica que busca descaracterizar a função dos conselhos, ainda considerados perigosos e subversivos, por ser um espaço em que o cidadão pode discutir os rumos das políticas públicas. Por esse motivo, acredita-se que, no Brasil, nunca se ultrapassou os estreitos limites da ordem conservadora e patrimonialista, em favor do não alcance do

pensamento crítico da esquerda ou da democracia liberal, que defendem que os conselhos são espaços de auto-organização e autodeterminação em relação a seus trabalhos.

Leher (2004) enfatiza que os conselhos atuais têm aderido ao plano liberal, melhor dizendo, neoliberal, como instrumentos para ampliação da privatização do Estado, conforme a lógica do capital, perdendo o sentido de acordos sociais. Coutinho (2015) ressalta que não podemos ignorar que diretrizes e práticas neoliberais deixaram raízes profundas no Estado brasileiro e ainda dominam grande parte do cenário internacional, não havendo ruptura nos governos denominados de esquerda. Nos governos do Partido dos Trabalhadores-PT (2003-2018), por exemplo, percebe-se uma ‘acomodação’ das diversas forças e interesses, aliada ao redirecionamento de ações estatais e para as camadas mais vulneráveis da população historicamente excluída (Coutinho (2015).

Salienta-se que a gestão pública brasileira ainda se encontra influenciada por diversas orientações neoliberais. Assim, questões como democracia, controle social, participação da sociedade e transparência na gestão da educação passaram a ter maior importância e protagonismo na agenda governamental, mas ainda com influências significativas do neoliberalismo (Coutinho, 2015). Diante disso, faz-se urgente a reflexão dos limites e possibilidades dos conselhos, tendo em vista romper com a ordem neoliberal que os vem influenciando.

Os conselhos podem possibilitar avanços para as políticas públicas e para o próprio aparelho do estado, pois “tem o tripé composto pelos conceitos de democracia, cidadania e participação” (Paz, 2004, p. 20). Sua existência e atuação qualificada pode oportunizar a sociedade civil participar das decisões da gestão que equilibre a sua relação com poder público, “pois é exercitando a participação que aprendemos a partilhar o poder, e a dividir as responsabilidades” (Paz, 2004, p. 22).

Diante disso, o fortalecimento das classes populares e dos excluídos é relevante, para a reivindicação da criação de novos direitos, por meio dos espaços de lutas sociais e sindicais e pela instituição de formas políticas de expressão permanente que criem, reconheçam e garantam direitos. No entanto, Gonh (2008, p. 146) alerta que “conceder o direito não é garantia de que ele poderá ser exercido, pois este só se torna possível quando existe um grupo ativo, consciente e informado, que surge na sociedade, como resultado de um processo de desenvolvimento histórico”.

Lima (2009) ressalta que, mesmo diante dos desafios vivenciados, nos últimos 30 anos, a sociedade civil brasileira, a partir de novas práticas político-culturais, tem buscado modificar

as nossas raízes históricas de não-cidadania na formação do Estado e da própria sociedade, bem como dirimir as profundas desigualdades sociais que excluem boa parte da população dos benefícios do desenvolvimento e da modernização em curso no país.

Essa luta está relacionada à ideia de cidadania ampliada, que transcende a reivindicação do acesso, inclusão e pertencimento ao sistema político, para alcançar o direito à participação na definição desse sistema, em que o cidadão possa ter direitos e deveres e que, sobretudo, seja coparticipe da gestão pública e cogestor de responsabilidades sociais, principalmente em âmbito das esferas locais (Rocha, 2009). Assim a sociedade organizada leva ao Estado as suas necessidades e adquire maior alcance de suas lutas coletivas, pelo desenvolvimento de seu ambiente social, com maior grau de participação social (Copatti, 2010).

Nesse sentido, compreende-se que a participação é condição indispensável tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais, contribuindo para o fortalecimento da sociedade civil, a qual passa a exercer importante papel na democratização do Estado e de suas instituições. Diante desse contexto, a participação passa a ser compreendida como uma ferramenta de controle social e político, capaz de exercer influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas.

O direito à participação foi incorporado na CF de 1988, mediante a ideia de controle social tanto das políticas quanto da gestão pública, com mecanismos políticos de democracia direta (referendos e plebiscitos); jurídicos (ação civil pública e ação popular); legais (projetos de leis) e administrativos (ouvidorias, canais para consultas, denúncias, representações e audiências públicas). Embora os últimos estejam, de fato, estritamente voltados para o controle social, os demais não deixam de contribuir para seu efetivo exercício (Carneiro; Brasil, 2014). O controle social requer participação, que só é possível em Estados democráticos que têm pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade. Nesse sentido, é impossível cindir a conexão entre democracia e controle social, sendo a primeira uma mola propulsora ou pressuposto para a existência do controle (Copatti, 2010).

O termo participação tem sido tratado com diversas terminologias pela literatura especializada, dentre as quais, as principais são listadas por Assis e Gohn (2023): participação social; participação política e participação sociopolítica, considerado por Gohn (2011), como a melhor que designa as relações entre a sociedade civil, a sociedade política e a educação (Assis; Gohn, 2023), privilegiando tanto os aspectos sociais quanto os políticos (Gohn, 2011).

No campo da educação, o direito à participação passou a ser expresso, principalmente, na forma dos princípios da gestão democrática e controle social. Isto contribuiu para, ao longo do tempo, instituir instâncias coletivas de formulação e de regulação das políticas e das instituições educacionais, as quais passaram a contar com espaços destinados à participação da sociedade civil, através dos conselhos escolares, conselhos gestores, conselhos de políticas públicas, conselhos municipais de educação, fóruns de educação, conferências de educação, audiências públicas, conselhos de controle social dos fundos educacionais, entre outros (Assis; Gohn, 2023).

Na educação, essa participação foi atravessada por diversos cenários, atores e estratégias que ora promovem um avanço da participação institucionalizada, ora induzem ao recuo dela nas definições das políticas educacionais brasileiras. Entretanto, desde a última Constituição Federal, esta participação propiciou a materialização de muitas demandas da sociedade civil, ainda que de forma limitada ou reduzida em relação às necessidades, mas consagrou a gestão democrática como princípio da educação pública, tornando emergente o debate no que tange aos planos educacionais, cujo eixo estruturante é a participação (Assis; Gohn, 2023) que alcança o Controle Social.

3.2 Controle Social: conceito e institucionalização no Brasil

Antes de adentrar nas discussões sobre o papel do controle social exercido pelo Conselho do Fundeb, objeto de estudo desta pesquisa, compreende-se a necessidade de entender o termo controle social e o contexto histórico e político percorrido até a sua instituição em lei.

Garelli (1986) define, no *dicionário de Políticas Bobbio e colaboradores*, o termo controle social da seguinte forma:

[...] conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, e impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (Garelli, 1986, p. 284).

Nesse sentido, a ideia de controle social está relacionada à intervenção da sociedade ou de alguns grupos para o cumprimento da ordem estabelecida por seus membros. Nessa concepção, o termo é utilizado para se referir aos diferentes processos de influência da sociedade e do Estado sobre o indivíduo, como meios de coerção e padronização de comportamentos e condutas, com o intuito de limitar o agir individual na sociedade.

Em perspectiva diferenciada, Rocha (2020, p. 29), no *Dicionário de Conceitos Políticos*, pontua que, na literatura brasileira de Ciências Sociais contemporânea, “o termo controle social tem sido utilizado para expressar a ideia de controle dos cidadãos sobre as ações governamentais”. Nessa concepção, há uma relação entre Estado-Sociedade, onde cabe a esta estabelecer práticas de vigilância e controle¹² sobre o Estado, invertendo a lógica da concepção anterior.

Nesse sentido adotado por Rocha (2020), o termo controle social decorre dos princípios republicanos e democráticos, que remete ao exercício de um direito, individual ou coletivo, por meio de instrumentos próprios colocados a serviço da cidadania, para *aferir, fiscalizar, examinar, coletar informações, acompanhar, consultar ou denunciar* questões de interesse pessoal, público ou social inerente ao desempenho estatal. Assim, a noção de controle social passa a ser considerada uma das faces ou dimensões da participação social e está diretamente vinculada à relação entre Estado e Sociedade (Carneiro; Brasil, 2014).

Silva (2002) pontua que o termo controle social tem se referido à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos. De acordo com o autor, esse conceito amplo tem caráter positivo de atuação da democracia.

Este estudo volta-se para a concepção de controle social, a partir da lógica do modelo societal¹³, por enfatizar, principalmente, a participação social e por procurar estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão (Paula, 2005). O referido modelo é assentado na ideia da transformação do cidadão num ator político e consciente, que supera o papel de mero expectador, que pensa comunitariamente e que ocupa espaços públicos, como fóruns, orçamentos participativos, conselhos, dentre outros (Rocha, 2009).

Vale ressaltar que o controle social sobre o Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas os centros periféricos do Estado, mas, sobretudo, aqueles destinados às decisões estratégicas. Com o processo de globalização da economia e o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais e sobre as

¹² De acordo com Silva (2002), o controle é uma das funções administrativas que já era previsto no paradigma da administração científica que fundamenta a Escola Clássica iniciada por Fayol e Taylor. Essas funções administrativas eram: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Ao longo dos últimos anos, mesmo com todas as transformações no estudo da teoria da administração, chegando ao estudo da Teoria das Organizações num sentido mais amplo, o tema controle tem sido cada vez mais enfatizado como uma necessidade para se conseguir resultados (Silva, 2002), visão pautada nos preceitos no modelo de gestão gerencial.

¹³ Está vertente surgiu da tradição mobilizatória brasileira, inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular (Paula, 2005).

relações sociais, a necessidade desse controle alargar-se, também, para o sistema econômico. Nessa perspectiva, a participação social atua em direção da sustentabilidade, buscando concertação de medidas de proteção socioambiental (Teixeira, 1997).

Especificamente no Brasil, a CF de 1988 instituiu mecanismos de interação entre governo e sociedade nos processos de decisões, através de canais estratégicos de participação social, tais como os conselhos, que passaram a ser considerados os canais de participação mais expressivos, por instituírem novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (Rocha, 2009).

Vale ressaltar que os conselhos surgiram na Antiguidade e persistem até os dias atuais, com denominação e formas de organização diversas e em diferentes áreas da atividade humana. Ao realizar o levantamento histórico sobre a origem dos conselhos no Brasil, constatarem-se diferentes influências. Ribeiro e Raichelis (2012) pontuam que há dois blocos de referências internacionais com influência nos processos que deram origem aos conselhos de políticas públicas no Brasil. No primeiro bloco, estão as experiências conselhistas de orientação socialista, inspiradas especialmente na Comuna de Paris (1871) e nos soviets russos (1905) que, no final dos anos 1970, também influenciaram o surgimento dos conselhos populares no Brasil. No segundo, se encontram as orientações emitidas pelas agências internacionais que compõem o Sistema de Organização das Nações Unidas (ONU) e aquelas criadas a partir da Conferência de Bretton Woods: Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI). A presença das agências internacionais foi identificada, a partir de 1950, nas ações políticas que visavam estimular a participação popular na implementação de projetos de desenvolvimento por elas apoiados. Na época, foi incorporado o conceito de “participação da comunidade”, nos programas e projetos governamentais no Brasil e na América Latina, no contexto da ideologia desenvolvimentista, que era questão central na agenda internacional (Ribeiro; Raichelis, 2012).

A concepção de controle sobre o Estado por parte da sociedade civil está presente no campo das políticas públicas desde o período da redemocratização do país. O próprio Estado passou a adotar a participação institucionalizada a partir de 1990, de acordo com Cruz e Gohn (2023), tendo duas preocupações centrais como motivação: a) tornar a relação sociedade civil e sociedade política mais próxima possível; b) buscar superar o chamado “déficit democrático”. Foi nesse contexto que emergiram as possibilidades de ampliação da participação e de suas definições.

Mendonça (2004) enfatiza que a experiência de formação coletiva de participação se deu com os conselhos comunitários, nos anos sessenta; com os conselhos notáveis, nos anos

setenta; com os conselhos populares, nos anos oitenta; com conselhos gestores, previstos na CF/88 e criados na década de 1990. Como apontado, os conselhos são instrumentos de participação social que, embora não constituam um fator novo na gestão pública, têm se multiplicado e pluralizado no Brasil pós CF/1988. A criação desses colegiados é, enraizada, sobretudo, nas reivindicações dos movimentos sociais, sendo os conselhos gestores importantes, ao estabelecerem a inclusão social e o exercício da cidadania na formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Gohn (2006) reconhece que os conselhos populares foram determinados a partir das propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, por exemplo, como organismos do movimento popular que atuavam com parcelas de poder junto ao Executivo (com a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder, uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de Administração Municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular à gestão, no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução.

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não-governamentais porque estes são compostos, exclusivamente, por representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, e não possuem assento institucional junto ao Poder Público. Também são diferentes dos conselhos de “notáveis”, que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas (Gohn, 2006). Diferente dos demais tipos, os conselhos gestores, em sua composição, são formados por membros que representam tanto a população como o poder público. Coutinho (2015) ressalta que a composição dos conselhos gestores varia de acordo com a área e o programa; ou seja, os representantes da sociedade são escolhidos de acordo com os segmentos envolvidos em cada área temática. Os conselhos de educação, assistência social, saúde e comissões de empregos têm suas composições estabelecidas e estruturadas em função das suas especificidades, mas sempre contemplam representantes do poder público e dos diversos setores sociais envolvidos com a área temática.

Os conselhos gestores atuais possuem existência jurídica e reconhecimento legal do Estado, têm assento garantido nas arenas decisórias e legitimação da sociedade. Possuem desenho institucional, atribuições pré-definidas, estatuto/regimento - para escolher e definir o número de seus membros e dirigentes, além do período pelo qual responderão pelo conselho

(Coutinho, 2015). De caráter híbrido, deliberativo e consultivo, ou ambos, no que tange ao poder decisório relativo à formulação, gestão e controle público, os conselhos constituem uma das principais experiências de participação no país e representam instrumentos para o avanço do processo democrático, de inclusão, participação e controle social.

Lima (2009) salienta que, apesar de não ser um conselho gestor, o Cacs Fundeb, tanto em sua criação quanto em sua composição, orienta-se também por essas formulações. É no interior deste espaço que se configura o desafio à participação do cidadão no controle social sobre as ações do Estado. Juliatti, Valle e Campos (2022) ressaltam que os municípios são a esfera que mais expandiu o número de conselhos gestores, impactados pela legislação estabelecida desde 1996, que determinou a obrigatoriedade de criação de conselhos para a destinação de recursos na área social, tais como: educação, saúde, assistência social, habitação e criança e adolescência, em sua maioria, de caráter deliberativo.

Embora os conselhos gestores, de uma forma geral, tenham surgido como uma novidade positiva dentro da agenda política e social brasileira, por conta da grande dimensão e das significativas desigualdades regionais explícitas e/ou latentes do nosso País, assumiram formas bastante desiguais em relação ao seu papel, configuração e atribuições. Tendo em vista as especificidades e configurações locais, num país com grandes desigualdades econômicas e sociais entre as regiões, estados e 5.570 municípios, isso pode influenciar o conjunto de ações sociopolíticas próprias das esferas municipais (Coutinho, 2015).

Como já discutido, os conselhos foram criados como mecanismos institucionais para dar concretude ao direito de participação ativa da população. Eles passaram a ser instituídos por exigência constitucional, como forma de expressão, representação e participação popular, a partir do fim do período ditatorial e com a institucionalização da democracia, quando passam a ter as condições normativas e políticas para serem órgãos de natureza representativa e de participação social, com a função principal de controle social da gestão pública (Silva, 2013). Para Gohn (2006, p. 7), “com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal” estabelecendo novas relações entre Estado e sociedade, através da participação na formulação e controle de políticas sociais.

Nesse sentido, o controle social da função administrativa do Estado, exercido por um conselho participativo, contribui, de certo modo, para um processo de educação política e de exercício de cidadania. No entanto, o simples fato de o Conselho existir no processo de deliberação e controle social não é condição suficiente para garantia da democratização pública, pois faz-se necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de uma mudança

na cultura política brasileira, capaz de redefinir e alterar as relações entre Estado e Sociedade (Rocha, 2009), desafio a ser enfrentado visando a efetiva democratização do Estado.

3.3 Os Conselhos na área da Educação

A instituição da participação nas políticas educacionais, a princípio, conforme já mencionado, foi assegurado com a CF/88, nas instâncias federal, estadual e municipal, principalmente na forma de controle social e da gestão democrática (Brasil, 1988, art. 206). Nesse contexto, foram criados os conselhos no interior das escolas públicas e nos sistemas de ensino em todas as esferas administrativas.

Os conselhos da educação são fruto do processo de descentralização administrativa, municipalização e gestão democrática, conquistado pela conscientização da necessidade da participação da sociedade no acompanhamento das ações do governo. Luce e Farenzena (2008) enfatizam que o raio de ação dos conselhos municipais da área da educação alargou-se com a municipalização de segmentos da oferta escolar e da gestão de programas federais ou de serviços para as escolas, sendo que o seu boom, conforme Assis e Gohn (2023), ocorreu, sobretudo, devido a transferência de recursos federais para os estados e municípios. Nesse contexto, surgiam os Conselhos Municipais de Educação (responsável pela normatização do sistema educativo), os Conselhos de Alimentação Escolar (que acompanha os recursos destinados à alimentação dos alunos), Conselhos de Escola (colegiados deliberativos sobre questões pedagógica, administrativas e financeiras das escolas) e os Cacs (que fiscalizam as transferências, distribuição e aplicação dos recursos dos fundos).

A importância dos colegiados na educação é ressaltada por Cury (2006, p. 42) que compreende que “a formação dessa vontade se explicita em torno de múltiplas funções, entre as quais a mais nobre e mais importante de um Conselho de Educação: a função normativa. É ela que dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação”. O autor se refere aos conselhos nacional, estadual e municipal que emitem resoluções, decidindo privativa e autonomamente sobre os assuntos que lhes são pertinentes.

A função normativa é derivada do e pelo Poder Legislativo, em harmonia e cooperação com outros poderes, cabendo ao conselheiro interpretar a legislação, com os devidos cuidados, para aplicá-la. Sua função não é legislar, pois não lhe compete emitir decretos ou medidas provisórias, mas normatizar ou disciplinar assuntos infraconstitucionais. O conselho também

tem funções consultivas e de assessoramento, mediante avaliação dos objetivos, processos e resultados das ações do governo.

No caso do Cacs, ele tem papel primordial de fiscalização, sem qualquer poder diferenciado de punição, sanção ou procedimento privilegiado, que compete ao Ministério Público, aos Tribunais de Contas ou ao Poder Legislativo do referido ente federativo (Lamarão, 2013).

Com a implantação do Fundef, o controle social foi instituído mediante a criação dos conselhos para o acompanhamento e o controle de seus recursos em âmbito da União, estados e municípios, visando, principalmente combater a corrupção e os desvios de recursos públicos da educação fundamental (Lima, 2009).

Wiederkehr e Azevedo Neto (2006), em seu estudo sobre o Cacs, concluíram que os conselhos do Fundef se caracterizaram como colegiados frágeis e vulneráveis frente ao poder exercido pelo executivo local, que influenciava suas decisões. Davies (2004) também pontuou que os conselhos do Fundef foram bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado. Diante das fragilidades apontadas nos Cacs Fundef, buscou-se estabelecer, no fundo seguinte, critérios que dessem mais autonomia, legitimidade e independência ao novo conselho (Brasil, 2007a).

Assim, com o fim da vigência do Fundef, em 2006, através da EC nº53, regulamentada pela Lei nº 11.494, de 2007, e pelos decretos nº 6.253/07 e nº 6.278/07, foi criado o Fundeb, que passou a contemplar toda a educação básica e aprimorou o Cacs, trazendo inovações (Brasil, 2006, 2007a, 2007b, 2007c), que serão tratados a seguir, por consistir no objeto da presente pesquisa.

3.4 Conselho do Fundeb nos termos da Lei 11.494/07: características, avanços e limites

O Conselho do Fundeb é um colegiado que tem a função de acompanhamento e controle sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Criado no âmbito de cada ente federativo (municipal, estadual e federal), o Cacs exerce o controle social em parceria com outras instâncias de controle e fiscalização da gestão pública interna, que é exercida pelo próprio Poder Executivo, e externa, realizada pelo Tribunal de Contas, que auxilia o Poder Legislativo, no exercício de sua função.

No entanto, vale destacar que o controle social pode ser exercido por qualquer cidadão, individualmente ou coletivamente, abrangendo todos os canais e ações empreendidas pela

sociedade para exercer o controle das ações do Estado. Assim, pode-se considerar que o Cacs é primordialmente espaço de fiscalização, com o objetivo de acompanhar a execução dos recursos do Fundeb. Nesse contexto, o Cacs é um instrumento que pode combater o desperdício ativo (corrupção) e passivo (má gestão) dos recursos (Santos; Pereira; Rodrigues, 2018). A ação do Cacs junto aos órgãos municipais pode proporcionar uma melhor fiscalização dos gastos e um direcionamento correto da aplicação desses recursos (Matos; Soares; Soares, 2022).

A Lei nº 11.494/07, como novidade, permitiu a transformação do Conselho do Fundeb em Câmara do CME. Coerente com a legislação, a Câmara do Fundeb foi concebida para desempenhar o mesmo papel dos Cacs, tanto na fiscalização quanto no acompanhamento e controle social dos recursos desse Fundo. Assim, traz consigo possibilidades, fragilidades, limitações e o desafio de serem canais de democratização entre governo e sociedade (Freire, 2016).

De acordo com a referida lei, os conselhos têm a incumbência de: a) supervisionar o censo escolar 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; b) acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos, encaminhando-os ao FNDE; c) analisar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficando permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, aos quais e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico (Brasil, 2007a).

Ao Cacs são assegurados os seguintes expedientes: a) apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; b) por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; c) requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a: licitação, empenho, liquidação e pagamento

de obras e serviços custeados com recursos do Fundo; folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados; documentos referentes aos convênios com as instituições previstas na Lei do Fundeb; outros documentos necessários ao desempenho de suas funções; d) realizar visitas e inspetorias in loco para verificar o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo; a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização, em benefício do sistema de ensino, de bens adquiridos com recursos do Fundo (Brasil, 2007a).

A lei do Fundeb objetivou corrigir as distorções e fragilidades existentes no Cacs instituído pela Lei nº 9.424/96, ao garantir mais autonomia e segurança aos conselheiros para exercerem seus papéis de acompanhar a aplicação de seus recursos (Wiederkehr; Azevedo Neto, 2006).

Os conselhos dos Fundos, tanto no Fundef quanto Fundeb, não contaram com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos (Brasil, 2007a), sendo o MEC também responsável por apoiar a formação do conselheiro.

A composição do Cacs do Fundeb municipal, locus desta pesquisa, foi definida no artigo 24, §1º, IV, da Lei nº 11.494/2007, com, no mínimo, nove membros, conforme o quantitativo a seguir (Brasil, 2007a):

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

Entre as medidas em direção à democratização da gestão do Cacs Fundeb, destaca-se o veto à participação de: (1) cônjuges e/ou parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice- Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou

Municipais; (2) tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundeb, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais; (3) pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito de órgãos do Poder Executivo e gestor de recursos; ou que prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos Conselhos.

O Fundeb, quando comparado com o Fundef, ampliou o espaço de segmentos da sociedade civil, incluindo estudantes da Educação Básica e o Conselho Tutelar, no município, instâncias interligadas à educação local que podem contribuir para a fiscalização e o controle sobre o destino dos recursos do fundo nos municípios.

Pinto (2008) salienta que houve grandes avanços do Cacs Fundeb em relação ao fundo anterior (Fundef), tais como: o fortalecimento da representação dos usuários da escola, ao garantir, pelo menos, a participação de dois estudantes; a representação de membros do conselho tutelar em âmbito municipal; a escolha, por meio de processo eletivo pelos respectivos pares, nos casos de representantes de diretores de escola, pais de alunos e estudantes; impedimentos de participação de parentes do chefe do executivo, prestadores de serviços, pais que ocupem cargo ou função de confiança; e a proibição de que o representante do governo gestor dos recursos do fundo, em cada esfera do governo, ocupe a presidência do conselho.

Pena *et al* (2020) pontuam, em seus estudos, que não é tarefa fácil recrutar conselheiros para compor os Cacs, justamente pela falta de pessoas interessadas em tornar-se conselheiros, o que faz com que muitos conselhos sejam formados, também, por indicação política partidária, fragilizando o exercício das funções do colegiados.

A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos não será remunerada; sendo considerada atividade de relevante interesse social. A lei assegura aos conselheiros isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações. No caso dos conselheiros representantes, professores, diretores ou servidores das escolas públicas, é vedado, no curso do mandato: a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam; b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho; c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado. Ainda veda, quando os conselheiros forem

representantes de estudantes, a atribuição de falta injustificada nas atividades escolares quando em atividades do conselho (Brasil, 2007).

Os conselheiros, de acordo com a Lei nº 11.494/2007, devem atuar com autonomia, sem vínculo ou subordinação institucional ao poder local, pois o conselho é um órgão independente e não uma unidade administrativa do Poder Executivo. O mandato deve ser de dois anos, permitida recondução por igual período (Brasil, 2007a).

Considera-se favorável à democratização ainda o estabelecimento de restrições ao exercício da presidência do conselho, vedando os representantes do governo gestor dos recursos; a determinação do processo de escolha do presidente através de eleição pelos seus pares; e a garantia de autonomia jurídica dos conselhos em relação ao poder executivo local.

As mudanças introduzidas no Cacs pela Lei do Fundeb de 2007 foram favoráveis, embora ele ainda seja dependente da gestão pública. Ademais, conselheiros com vínculo empregatício com o executivo municipal tendem a ser suscetíveis aos interesses da secretaria de educação (Coutinho, 2015), pois, mesmo que a participação nos Cacs se constitua em uma vontade popular, almejada pela sociedade e anunciada pelo poder público, ainda prevalecem administrações públicas centralizadoras e autoritárias, sem comprometimento com a participação da comunidade e resistentes ao controle social (Barbosa, 2006).

Nesse sentido, Lucyk (2020) esclarece que, embora a lei do Fundeb tenha tentado aprimorar algumas questões, buscando tornar os Cacs mais democráticos, eles ainda seguem a mesma lógica contraditória dos conselhos do Fundef, por apresentarem uma composição mais estatal do que social e, assim, com poucas chances de cumprirem, realmente, suas funções de acompanhamento e controle social. Alguns conselheiros mesmo não sendo representante do Estado atuam dentro do conselho coerente com os interesses do mesmo.

Para isso, a tão necessária participação popular no controle dos gastos públicos precisa ainda superar o modelo de política que se pauta no apadrinhamento local, no apoio político a determinados grupos em detrimento de outros (Pena *et al*, 2020).

Santos, Pereira e Rodrigues (2018) identificaram nos relatórios de fiscalização dos auditores da Controladoria Geral da União (CGU) a falta de uma política local de apoio ao adequado funcionamento dos Cacs Fundeb, assim como evidências de não cumprimento das atribuições legais relacionadas ao acompanhamento e controle da execução dos recursos federais proveniente do FNDE, conforme determina o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, na maioria dos municípios. As falhas apontadas nos relatórios da CGU reforçam a necessidade de

estabelecer mecanismos para que o Cacs acompanhe efetivamente a aplicação dos recursos públicos sob sua alçada, em benefício da educação básica (Santos; Pereira; Rodrigues, 2018).

A lei garantiu ampliação das atribuições do Cacs, tais como: supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual; acompanhar a aplicação dos recursos e a prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos sistemas de ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Brasil, 2007a). As atribuições referentes a estes dois programas, se justificam pelo fato de ambos tratarem de recursos provenientes da União e terem relação direta com o âmbito educacional.

O alcance das atribuições só será possível, tendo em vista que o Cacs tem a função de controlar e fiscalizar a execução dos recursos do fundo, se seus membros reunidos em colegialidade, horizontalmente organizada, deliberarem de forma independente dos interesses da administração pública.

Silva (2021) critica o suposto papel fiscalizatório do Cacs, pontuando que o termo fiscalização não pode ser entendido como sinônimo de acompanhamento e controle, o que viria a esvaziar a natureza do conselho. De acordo com o autor, a fiscalização, como substituta do Acompanhamento e Controle Social-ACS, pode conduzir o Cacs para atividades alheias à sua natureza.

Sustentou-se que a fiscalização dos recursos financeiros da educação é fundamental, mas que deve continuar a ser de competência dos órgãos de controle, e não atribuição do CACS. Contudo, isso não significa afastamento completo desse conselho das estruturas de fiscalização já existentes; pelo contrário, devem ser estabelecidas conexões sólidas entre os processos de fiscalização e de [Acompanhamento e Controle Social] ACS. Mas isso é diferente de tornar o CACS como apêndice de outros órgãos e com papel de assessoramento (Silva, 2021, p. 125).

Os órgãos citados pelo autor são de controle institucional, pela administração pública, subdividido em interno e externo. O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Cabe aos Tribunais de Contas da União, dos estados e municípios auxiliarem a legislatura na fiscalização, apreciação e julgamento das contas, aplicando, quando necessário, sanções. O controle institucional interno é exercido pelas secretarias de controle interno e pelas Controladorias-Gerais da União (CGU), dos estados (CGE) e dos municípios.

A fiscalização, propriamente dita, dos recursos do Fundeb caberia aos órgãos de controle com os quais o Cacs deveria estabelecer um diálogo constante. No entanto, os conselhos em muitas realidades, conforme Gohn (2008), têm sido implantados como meras instâncias consultivas e opinativas. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos

têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais. Nesses casos, não atende minimamente aos objetivos de acompanhamento e controle e dos negócios públicos (Gohn, 2006).

Neste sentido, Santos, Pereira e Rodrigues (2018) apontam evidências da existência de má gestão² dos recursos do Fundeb no âmbito municipal em cidades onde o Cacs Fundeb não efetiva o adequado controle social da aplicação dos recursos públicos. Ademais, os autores encontraram evidências de que as falhas na estrutura institucional ou de governança desses Cacs nos municípios pesquisados tendem a aumentar a incidência de desperdícios ativos (Corrupção).

Por essa razão, os conselhos devem receber formação continuada e serem alvo de políticas permanentes, consistentes e eficazes de controle, solidificando a cultura de transparência no setor público e de fortalecimento das instituições de controle social (Bugarin; Vieira; Garcia, 2003).

Para isso, a criação dos Conselhos do Fundeb deve representar a vontade política da sociedade e não uma mera formalidade, embora, se reconheça que a atuação dos Conselhos é recente no país e ainda precisa instituir-se como uma cultura de participação política eficaz na luta pelo direito a uma educação de qualidade (Pena *et al*, 2020), induzindo a sociedade a participar mais ativamente do processo de controle sobre ações governamentais. Por esse motivo, compreende-se que a alternativa é superar, conforme Jacobi (2008), através da transformação sociocultural, as estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias, rompendo com a cultura política dominante e traçando uma nova proposta de socialização, baseada em uma participação consciente, crítica e reflexiva.

4 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DE TERESINA-PI (2007-2020)

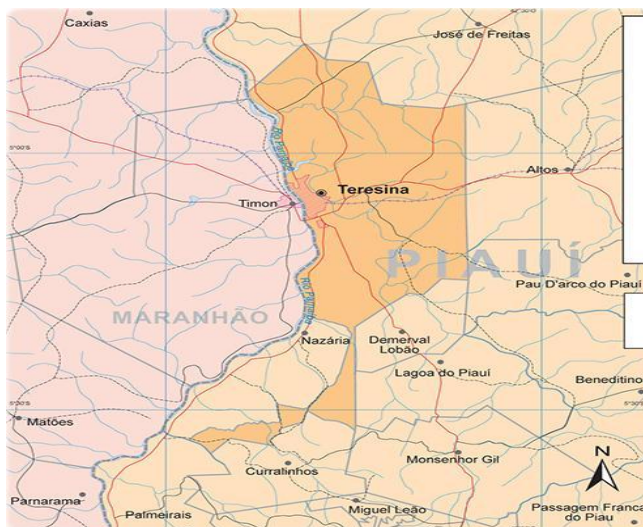
Neste capítulo, a princípio, apresenta-se a contextualização do município em estudo, bem como seus aspectos educacionais. Em seguida, aborda-se o contexto histórico de como se instituiu o Cacs Fundeb como Câmara do Conselho Municipal de Educação (CME), suas condições estruturais, a organização e o funcionamento desse colegiado, incluindo a sua relação com o poder público. Também é abordada a composição e representação da Câmara do Fundeb, o processo de formação dos conselheiros e, por fim, a efetivação da função fiscalizatória exercida por ele, no período de 2007 a 2020.

4.1 Contextualização do Município de Teresina-PI

A cidade de Teresina, situada no Nordeste brasileiro, no estado do Piauí, foi originalmente fundada não apenas por efeito do jogo de forças políticas ou das necessidades locais, mas da ação do estado, que dirigiu e/ou induziu a transferência da capital do município de Oeiras, provocando toda uma transformação no âmbito socioespacial piauiense. O surgimento do município foi resultado do avanço da capital e das estratégias do governo para alcançar os objetivos da política em curso, tendo em vista a localização geográfica estratégica, uma vez que está situada no limite territorial entre o Piauí e o Maranhão. Teresina é o principal centro econômico e político do estado, por possuir uma economia calcada nas atividades terciárias. A infraestrutura do município é a mais desenvolvida do Piauí (Gandará, 2011).

Teresina possui uma área territorial de 1.391,293 km². De acordo com o último censo do IBGE (2022), o município contém 866.300 pessoas, sendo a cidade com maior número em população do Piauí. A sua área metropolitana está na Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, composta pela capital e pelos municípios de Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoas do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Nazária e União. O município faz fronteira com a cidade de Timon, no Maranhão, conforme o mapa a seguir.

Ilustração 1 - Mapa do Município de Teresina-PI



Fonte: Google Maps

Quanto aos aspectos educacionais, Teresina teve um Sistema Municipal de Ensino (SME) instituído em 14 de abril de 2000, através da Lei nº 2.900, composto pelos seguintes órgãos: Secretaria Municipal da Educação e Cultura (SEMEC), como órgão administrativo, e Conselho Municipal de Educação (CME), como órgão colegiado, normativo e fiscalizador.

O SME/THE contempla instituições escolares públicas e privadas. A Rede Municipal de Ensino é composta pelas instituições de ensino fundamental e de educação infantil mantidas e administradas pelo poder público municipal. A rede privada inclusa no SME é integrada pelas instituições de educação infantil, que são mantidas e administradas pela iniciativa privada, as quais se subordinam às normas estabelecidas pelo CME (Teresina, 2000).

A SEMEC é estruturada como unidade administrativa, composta pelo Secretário; Conselho Municipal de Educação (CME/THE); chefe de gabinete; setores de autenticação de documentos escolares (ADE); assessoria técnica; secretaria do CME/THE; secretaria executiva e gerências de finanças; administração, manutenção e conservação; informática; assistência ao educando; educação infantil; ensino fundamental; gestão escolar; e formação. Trata-se de um órgão da administração direta do SME/THE, localizado na Rua Areolino de Abreu, nº 1507, no centro da cidade. Atualmente, a SEMEC está sendo gerida por Nougá Cardoso Batista, Secretário de Educação desde janeiro de 2021, compondo a gestão do atual prefeito de Teresina, José Pessoa Leal (2021-2024), do Partido Republicanos. A responsabilidade da SEMEC consiste em gerir a educação infantil e o ensino fundamental, etapas da educação básica prioritárias do município.

O CME/THE é o órgão do sistema responsável pela normatização e regulação do ensino realizado pela rede municipal e pelas escolas particulares de educação infantil de Teresina. Com

função de emitir normas pedagógicas, auxilia o gestor público em questões administrativas e desempenha funções fiscalizadoras e avaliativas das políticas públicas, visando garantir a participação democrática da sociedade através de seus representantes.

O planejamento da educação de Teresina em relação à organização do sistema de educação é norteador pelo Plano Municipal de Educação (PME)¹⁴, que foi instituído pela Lei nº 4.739, de 26 de junho de 2015. O plano é fruto da Conferência Municipal de Educação, ocorrida em 2015, coerente com o Plano Nacional de Educação (PNE), que traça metas e estratégias para o setor (Teresina, 2015a).

O Fórum Municipal de Educação de Teresina (FME/THE) foi criado através do Decreto nº 14.918, de 30 de março de 2015, com o objetivo de cumprir uma determinação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), visando monitorar o Plano Municipal de Educação de Teresina (Teresina, 2015b). O FME/THE também tem responsabilidade sobre o planejamento e execução das conferências de educação de Teresina, em parceria com o Conselho Municipal de Educação (CME/THE). As referidas conferências devem ocorrer a cada quatro anos, visando avaliar o cumprimento das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação de Teresina.

Em março de 2023, Teresina realizou a V Conferência Municipal de Educação, promovida pelo FME/THE, CME/THE, em parceria com a SEMEC/THE, com objetivo de elaborar o relatório de avaliação do PME (2015/2025) do município. O evento contou com a participação de professores, diretores, pesquisadores, autoridades e movimentos sociais ligados à luta pelo direito à educação.

Atualmente, a rede municipal de Teresina conta com 321 unidades de educação infantil e 150 escolas de ensino fundamental, totalizando 471 estabelecimentos de ensino (Inep, 2022), os quais atendem ao quantitativo de matrículas exposto na tabela a seguir:

¹⁴ Vale ressaltar que “o PME é de todos que moram no município, portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação”. O trabalho pressupõe o envolvimento das três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e de representações dos diversos segmentos da sociedade, mas não deixa de conferir peso e importância ao papel dos dirigentes municipais (MEC/SASE, 2014, p. 30).

Tabela 3 - Matrículas da Rede Municipal de Teresina em 2022

Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental			EJA	Total de Matrículas	
	Nº Escolas	Nº Matrículas		Nº Escolas	Nº Matrículas			Nº Matrículas
2022	321	Creche	Pré-escola	150	Anos iniciais	Anos finais	Ensino Fundamental	91.616
		7.160	16.725		40.121	26.493	1.117	
Total		23.885			66.614		1.117	

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Inep (2022).

Os dados da tabela informam que a rede municipal de Teresina apresenta maior número de matrículas no ensino fundamental (72%), seguido da educação infantil (26%) e da EJA (2%), totalizando 91.616 matrículas.

Quanto ao número de professores, atualmente o município possui 4.687 docentes, lotados nas escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, atuando nas etapas de ensino representadas na tabela a seguir:

Tabela 4 - Número de docentes na rede pública municipal de ensino de Teresina-PI

Ano	Professores Efetivos	Professores substitutos	TOTAL
2023	3.669	1.018	4.687

Fonte: Elaborada pela própria autora, com base nas informações da Gerência de Informática da Semec-THE (2022).

Do total geral de docentes atuando na rede municipal de ensino, 78% são efetivos, sendo que os professores temporários são 22%, percentual considerável que indica a necessidade de concurso público.

No decorrer do período analisado, os recursos provenientes do Fundeb estiveram sobre a gestão dos seguintes secretários e prefeitos:

Quadro 4 - Prefeitos e Secretários de educação da Semec-The de 2005 a 2020

Gestões	Prefeito	Secretário Municipal de Educação
2005-2008	Silvio Mendes de Oliveira Filho Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Washington Luís de Sousa Bonfim
2009-2010	Silvio Mendes de Oliveira Filho Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Washington Luís de Sousa Bonfim (até mar/2010)
2010-2012	Elmano Férrer Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	José Ribamar Torres (abril/2010 a outubro/2011)

		Paulo Machado Vale (outubro/2011 a nov /2012 Antônio de Pádua Carvalho (dez/2012)
2013-2016	Firmino Soares Filho Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Paulo de Tarso Vilarinho (jan/2013 a junho/2013) Kleber Montezuma Fagundes dos Santos (após junho/2013)
2017-2020	Firmino Soares Filho Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Kleber Montezuma Fagundes dos Santos

Fonte: Elaborado com base nos estudos de Fontineles (2017).

Entre 2007 e 2020, município de Teresina foi gerido por três prefeitos e oito secretários de educação, sendo Washington Luís de Sousa Bonfim e Kleber Montezuma Fagundes dos Santos os gestores que mais tempo estiveram à frente da Semec-The, no decorrer desse período: cinco anos e sete anos, respectivamente. Em 2010, o prefeito Silvio Mendes (PSDB) renunciou ao mandato a fim de candidatar-se a governador do Piauí, assumindo seu vice Elmano Férrer (PTB). No pleito seguinte o município voltou a ser gerido pelo PSDB, que esteve à frente da administração municipal por 26 anos (1993 a 2010 e de 2013 a 2020), sem contar o tempo em que o PTB assumiu o posto na figura do vice-prefeito na coligação com o PSDB (Fontineles, 2017). Na gestão de Elmano Ferrer observa-se uma grande rotatividade de secretários, período efervescente de luta dos professores por aumento salarial, o que veio a se efetivar com a greve em 2012, que garantiu o reajuste de 22,22% no vencimento dos professores, conforme descrito no estudo de Sales e França (2018).

Tendo caracterizado brevemente Teresina, o próximo tópico aborda o CME/THE, especificamente a Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, foco desta pesquisa.

4.2 Contextualização Histórica do Cacs/THE

Esta seção trata do processo de instituição do Cacs/Fundeb de Teresina-PI (2007 a 2020). Para isso, serão resgatados seus antecedentes, visando a compreensão das mudanças que ocorreram no formato do Conselho entre a vigência do Fundef e do Fundeb.

O Cacs Fundef no município de Teresina foi instituído pela Lei municipal nº 2.641, de 30 de março de 1998, em consonância com a Lei Federal nº 9.424/1996, que estabelecia no Art. 4º a obrigatoriedade do acompanhamento da gestão de seus recursos em relação à repartição, transferência e aplicação financeiras.

Conforme estabelecido no texto da Lei 9.424/1996, a composição do Cacs municipal seria a seguinte:

Art. 4º IV - Nos Municípios, por no mínimo quatro membros representando respectivamente:
a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
c) os pais de alunos;
d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental;
§ 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.
§ 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação (Brasil, 1996).

Dessa forma, nos termos da Lei Federal, o Cacs/THE teria ao menos cinco membros; no entanto, o Cacs em Teresina, além de contemplar as vagas dos segmentos descritos na Lei que regulamentou o Fundef, incluiu a representação sindical dos docentes de âmbito municipal e estadual (SINDSERM e SINTE-PI), aspecto importante para democratização do Cacs. Naquele momento, o formato instituído de controle social sobre os recursos do fundo era via conselho, formado segundo o quadro a seguir:

Quadro 5 - Quantitativo de Segmentos de Representação do Cacs do Fundef

Quantidade	Segmento de Representação do Cacs do Fundef
01	Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC)
01	Diretores e Professores das Escolas Públicas Municipais do Ensino Fundamental
01	Pais de alunos das Escolas Públicas Municipais do Ensino Fundamental
01	Servidores das Escolas Públicas Municipais do Ensino Fundamental
01	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresina (SINDSERM)
01	Conselho Municipal de Educação
01	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de 1º e 2º graus da Rede Pública (SINTE-PI)
7	Total

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Regimento Interno do Conselho (1998).

O mandato dos membros do Conselho do Fundef era de 02 (dois) anos, podendo ser renovado por mais um período. Cabia ao Cacs/Fundef a competência de: acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou retidos à Conta do Fundo; acompanhar a aplicação dos demais recursos da educação municipal; elaborar e reformar o seu Regimento Interno, a ser aprovado por Decreto do Prefeito Municipal; e supervisionar a realização do Censo Educacional Anual (Teresina, 1998).

O Conselho era dirigido administrativamente por 01 (um) Presidente, 01 (um) Vice-Presidente e 01 (um) Secretário Executivo, escolhidos por seus pares, em votação por maioria simples (Teresina, 1998).

Com o fim da vigência do Fundef, foi criado o Fundeb, através da EC nº 53, de dezembro de 2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007. Em âmbito municipal, a princípio através da Lei nº 3.615, de março de 2007, instituiu-se o controle e acompanhamento dos recursos do Fundeb mediante a Câmara do Conselho Municipal de Educação (CME/THE), a qual foi instituída pelo Decreto nº 7.159, de 13 de abril de 2007.

Ressalta-se que a Lei do Fundeb, ao permitir a transformação do Conselho do Fundeb em Câmara do CME, não o limita a mero auxiliar do CME. Coerente com a legislação, a Câmara do Fundeb foi concebida para desempenhar o mesmo papel dos Cacs, tanto na fiscalização quanto no acompanhamento e controle social dos recursos desse Fundo. Assim, trazem consigo possibilidades, fragilidades, limitações e o desafio de serem canais de democratização entre governo e sociedade (Freire, 2016).

A mudança ocorreu, de fato, no dia 09 de março de 2007, através da Lei nº 3.615, que alterou dispositivos da Lei nº 3.058/2007, provocando as mudanças relativas às leis de instituição do conselho do Fundeb, mediante Câmara no município¹⁵. A lei que vincula o Conselho do Fundeb ao CME/THE foi estabelecida nos seguintes termos: “integra o Conselho Municipal de Educação, a Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com atribuições específicas definidas nesta Lei” (Teresina, 2007, p. 1).

De acordo com Bassi e Camargo (2009), a possibilidade de instituição do Cacs como Câmara, restrito ao âmbito municipal, deixa pouco evidente a elevação do seu poder decisório, mas que tem implicações para o empoderamento dos Conselhos e para a ampliação do alcance do controle social sobre as várias faces da política educacional. Contudo, a integração depende da iniciativa e vontade de governos municipais e ou da pressão e mobilização dos Conselheiros, dos movimentos sociais, ONGs e das instituições educacionais locais.

Em Teresina, a integração do Cacs ao CME/THE ocorreu devido à iniciativa do governo municipal, pela Semec-THE, conforme o relato de entrevistado a seguir:

¹⁵ A alteração foi no quantitativo de membros para compor a Câmara de ACS do Fundeb, que não estava em consonância com a lei federal. Em 2018, essa lei foi novamente modificada, através da Lei nº 3.819.

“Pelo que me lembro, a integração do Cacs Fundeb ao CME ocorreu devido interesse do secretário de educação da época, o Washington Luís de Sousa Bonfim, pois seria apenas um conselho integrado para atender à educação municipal, ou seja, seria apenas um presidente para responder pelas demandas da educação no município” (Representante de Pais/Estudantes/CME).

Os registros das atas de reuniões analisadas reforçam o entendimento de que a criação da referida Câmara de Acompanhamento e Controle Social (CACS), vinculado ao CME/THE, deu-se por iniciativa da gestão pública. Na ata da reunião do Conselho do Fundef, de fevereiro de 2007, foi registrado que houve a apresentação, por parte da equipe da Semec-THE, e apreciação do projeto de lei de criação da Câmara de ACS do Fundeb integrada ao CME/THE:

“[...] O Presidente apresentou aos presentes, D^a Anfrisina Gonçalves do Lago Rocha, Secretária executiva da Semec e D^a Creuza Maria Lopes, apoio jurídico, passando a palavra para segunda, que apresentou o referido projeto de lei, sua importância, formação da Câmara do Fundeb e sua competência. O senhor Josimar, entre outros, fez alguns questionamentos sobre a Proposta do Fundeb, que foram respondidos [...]. Por solicitação dos conselheiros foi marcada uma reunião extraordinária, para o dia 12 de março do corrente ano, às 14h, com a finalidade de uma melhor apreciação desse projeto de lei.” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina, fevereiro de 2007).

No entanto, a referida reunião foi antecipada para o dia 02 de março de 2007. No registro, o conselho foi informado pelo presidente do Fundef:

“[...] que como o Projeto de Lei já foi encaminhado à Câmara dos vereadores e não é do conhecimento dos conselheiros se o referido projeto foi votado, o CACS/FUNDEF quase não terá força para qualquer alteração. É necessário o Conselho ter ciência, antecipadamente, de qualquer mensagem ou projeto encaminhado à Câmara dos vereadores para que possa optar” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina, março de 2007).

O conselho do Fundef, que atuou até abril de 2007, não teve tempo de apreciar e opinar suficientemente devido ao trâmite aligeirado. Em entrevistas, os conselheiros relataram também que a integração do Cacs/Fundeb ao CME/THE visou integrar dois conselhos em apenas uma unidade com amplas funções, sem que fosse necessário mais um colegiado, devido a fatores econômicos de garantia das condições de funcionamento (estrutural e operacional) e de fatos sociais no que se refere ao controle dos recursos públicos.

“O que eu senti na época, que era por questões políticas, para não ter dois conselhos para discutir sobre a educação do município, então, seria apenas um conselho com amplas funções, para a Semec dar conta, um colegiado só, uma demanda só, questões políticas” (Representante de estudantes/CME).

No estudo realizado por Freire (2016) esses aspectos também foram percebidos como negativos na atuação da Câmara do Fundeb, no município de Alta Floresta, Mato Grosso, pois envolve a autonomia desses Colegiados em relação ao Poder Executivo local, face à dependência financeira, estrutural e operacional do Colegiado junto à Prefeitura municipal.

Até o fim da vigência do Fundeb, instituído pela EC nº 53, o controle social em Teresina ocorreu sob o formato de Câmara de ACS, vinculada ao CME/THE, em que pese a existência de proposições por membros do colegiado, de desvinculação da Câmara de ACS do CME/THE, sob a justificativa de falta de autonomia perante ao CME e de sobrecarga de atividades relativas às funções que deveriam realizar tanto na Câmara quanto no CME/THE, como retratado na pesquisa de Alves (2017).

Em 2011, foi registrado em ata o descontentamento dos conselheiros e o anseio pela desvinculação da Câmara, tendo em vista a descentralização, maior agilidade nas atividades e qualidade nos trabalhos realizados, pois foi verificado atraso no envio de ofícios às entidades para solicitação de novos membros no biênio de 2011/2013, função desempenhada pela presidência do CME/THE (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina, 2011).

Nesse mesmo ano, de acordo com os registros de ata do colegiado, houve a primeira iniciativa para desvinculação da Câmara, conforme o relato a seguir:

“[...] A conselheira Maria Eliana disse em reunião que ‘foi com muita tristeza, que vi ser colocada, na III Conferência Municipal de Educação o desligamento desta Câmara do CME e ao meu ver o coordenador agiu de maneira errada, pois não tinha autonomia para levar tal proposta sem consultar tal colegiado’. Em resposta, o coordenador Moacir Batista do Rego enfatizou que foi com muita alegria que viu ser aprovada a deliberação para o desligamento do Fundeb do CME, pois a história mostra que a descentralização traz melhor qualidade no trabalho” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina, junho de 2011).

A decisão sobre desvinculação na III Conferência Municipal de Educação de Teresina, realizada em 16 de maio de 2011, foi no contexto da mesa redonda IV: Piso salarial, diretrizes nacionais de carreira e melhorias das condições de trabalho na educação básica, na qual foi discutida, votada e aprovada na proposição de resoluções de nº 6 - “Câmara do Fundeb transformada em conselho”. A proposição foi levada à Câmara de ACS e, após discussão sobre as vantagens da desvinculação para a qualidade do trabalho dos conselheiros, no cumprimento das suas atribuições de efetivo controle social do Fundo, foi aprovada, pelos conselheiros

presentes, por unanimidade, a desvinculação. Na mesma ocasião, a representante do Poder Executivo ressaltou a necessidade de participação do colegiado na elaboração de um projeto de lei, “para que fique assegurado todos os detalhes inerentes à alteração legal” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina, junho de 2011).

Em janeiro de 2015, na reunião ordinária da Câmara de ACS, voltou-se a discutir a necessidade da desvinculação da Câmara do Fundeb do CME/THE:

“para melhor exercício das atribuições dos conselheiros no efetivo controle social do fundo [...] está Câmara, ao longo desses anos, vem sofrendo perdas de conselheiros, que se desligam alegando estarem sobrecarregados, com a demanda muito grande de trabalho, uma vez que acumulam atividades do Fundeb e do CME, e que se tivessem como optar, não se desligariam” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina-PI, janeiro de 2015).

Alves (2017), em seu estudo, também detectou, nos registros das reuniões, a insatisfação com a sobrecarga de trabalho decorrente da fiscalização dos recursos do Fundeb e da participação no CME, pois os conselheiros tinham dificuldades de participar de todas as atividades que envolviam reuniões ordinárias e extraordinárias, visitas técnicas, entre outras, fato também relatado em entrevista.

“Devido à ampla função que exercíamos, pelas demandas do CME e da Câmara do Fundeb, a nossa atuação muitas vezes deixava a desejar, porque tínhamos que participar das atividades do conselho, e das específicas da Câmara, que não eram poucas, então penso que os mesmos conselheiros para as duas demandas atrapalharam muito, porque tínhamos que ter tempo para atuar nos dois, muitas vezes não era disponibilizado por conta do trabalho, eu, por exemplo, usava meu HP [Horário Pedagógico], ou pagava outra pessoa para ficar no meu lugar, dava aula até o horário do intervalo, tudo isso para poder dar conta das demandas, era muito difícil” (Representante de professores das Escolas Públicas).

No dia 26 de maio de 2015, deu-se início ao processo de tramitação legal da desvinculação da Câmara do Fundeb do CME, conforme informado em reunião. No dia 23 de junho de 2015, foi informada em reunião da Câmara a tramitação do processo de desvinculação na Semec-THE (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina, maio de 2015). No entanto, apesar das tentativas do Colegiado para desvinculação da Câmara de ACS do CME/THE, o projeto de lei foi arquivado, na própria Semec-THE, permanecendo o formato de Câmara até o final do Fundeb, no ano de 2020. O formato de Cacs como conselho foi retomado somente com o novo Fundeb, em 2021.

Durante entrevista, os ex-conselheiros foram questionados sobre os motivos da desvinculação da Câmara do CME, assim como sobre os pontos positivos e negativos do formato de Câmara, os participantes apresentaram os seguintes motivos:

“O ponto positivo foi que, como conselho, passou a ter mais força, pois em Câmara o coordenador não tem autonomia, porque tudo tinha que passar pelo presidente do CME, a Câmara ficava abaixo do CME, acabou que deixando o Cacs/Fundeb sem força” (Representante de Estudantes/CME).

“A desvinculação ocorreu pela busca de ser mais independente, o Cacs passou a ter uma autonomia maior, não que com o outro [formato] não tivesse, mas porque como ele estava vinculado e eles, e trabalhavam de formas distintas, então ficou bem restrito o trabalho” (Representante de Diretores das Escolas Públicas).

“Não sei se tem ponto positivo e negativos, mas tinha coisas que queríamos discutir e diziam que este não era objeto do CME, era da Câmara, e vice-versa, questões acomodadas por ser as mesmas pessoas no CME e na Câmara, mas que não podíamos discutir, e havia discussão do lugar de fala, esse foi um ponto negativo” (Representante do Poder Executivo).

“Você era eleito para ir para o CME e lá você era destinado a ir para a Câmara do Fundeb, o avanço de separar os dois foi bom por conta da sobrecarga de funções nos dois colegiados, e agora como conselho você atua somente naquela função, ou área” (Representante de Diretores das Escolas Públicas).

A ideia de que a Câmara de ACS incorporada ao CME/THE poderia permitir uma visão mais ampla da educação municipal, assim como o controle sobre a totalidade dos recursos da educação, esbarrou na sobrecarga de atividades, tendo em vista que os conselheiros deveriam atender às demandas tanto do CME/THE (reuniões do pleno), quanto da Câmara de ACS do Fundeb (reuniões e atividades de controle e acompanhamento postos em lei).

No que se refere à autonomia, resguardada em lei à Câmara de ACS, por estar vinculada ao CME/THE e depender da estrutura do poder executivo, esta foi limitada, pois estabeleceu-se em regimento interno do colegiado a prerrogativa de prestar esclarecimentos de todas as ações à instância maior, a presidência do CME/THE, que tinha direito de voz e voto nas tomadas de decisões da Câmara.

Conforme Freire (2016), o formato de Câmara do Fundeb pode contribuir para o alcance de novas práticas de controle social sobre os recursos do Fundeb, quando há boa articulação com o CME, materializada por ações de esclarecimentos técnicos e apoio político e operacional. Não obstante essa potencialidade, Cacs/Câmaras têm suas limitações, por dependência de condições técnicas, estruturais, operacionais e políticas que sinalizam a necessidade de

amadurecimento das práticas de democratização envolvendo a relação entre o Estado e a sociedade civil.

4.2.1 O Cacs em Teresina: do Fundef ao Fundeb

Neste tópico serão apresentadas as principais mudanças no que se refere ao Cacs Fundef e à Câmara de ACS do Fundeb quanto às atribuições, composição e estrutura organizacional. Inicialmente, apresenta-se a seguir o comparativo da competência dos colegiados em Teresina:

Quadro 6 - Comparativo das competências do Conselho do Fundef e da Câmara de ACS do Fundeb de Teresina

Competências	
Conselho do Fundef	Câmara do Fundeb
Art. 4º. Compete ao Conselho: I – Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; II – Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou retidos à Conta do Fundo; III – acompanhar a aplicação dos demais recursos da educação municipal; IV – Elaborar e reformar o seu Regimento Interno, o qual será aprovado por Decreto do Prefeito Municipal; V- Supervisionar a realização do Censo Educacional Anual (Teresina, 1998).	Art.2º, parágrafo único: compete, ainda, ao Conselho Municipal de Educação, através da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, as seguintes atribuições: I Acompanhamento e controle da distribuição, a transparência e a aplicação dos recursos do fundo; II Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais atualizadas, relativos aos recursos repassados e recebidos a conta do fundo; III Supervisionar a realização do Censo educacional anual e a elaboração da proposta orçamentária anual do poder executivo municipal, com objetivo de concorrer para o regulamento e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb; IV Emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do fundo, disponibilizados mensalmente pelo poder executivo municipal; V Convocar o Secretário Municipal de Educação e cultura para prestar esclarecimentos sobre os fluxos de recursos e execução das despesas do fundo, nos termos da Lei; VI Apresentar, sempre que julgar conveniente, ao poder legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do fundo; e VII Outras, atribuições que a legislação específica eventualmente estabeleça.

Fonte: Elaborado pela autora, conforme as leis municipais de instituição do Cacs Fundef e Fundeb.

A descrição das competências indica a permanência, aprimoramento e aumento de atribuições da Câmara de ACS em relação ao Cacs-Fundef, em consonância com a Lei Federal nº 11.494/2007. Os incisos I e II permaneceram como descritos no Conselho Fundef. No entanto, houve o aprimoramento do inciso III, que atribui, além da supervisão do Censo escolar, a supervisão da elaboração da proposta orçamentária, a fim de assegurar que os recursos do Fundeb estejam explicitados no planejamento orçamentário municipal.

No Fundeb, houve o acréscimo de atribuições à Câmara, estabelecidos no inciso IV, V, VI, VII, pertinentes à função de controle em consonância ao estabelecido na lei federal. Destaca-se que no Fundef a emissão de pareceres não se encontrava regulamentada em lei, dependendo de normatização editada pelos Tribunais de Contas (Bassi; Camargo, 2009).

A legislação do Fundeb assegurou aos Cacs, além da disponibilização dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais, já previstos anteriormente, a possibilidade de convocação do(a) Secretário(a) de Educação, ou servidor equivalente, para apresentar esclarecimentos sobre a prestação de contas. Os conselheiros também poderiam solicitar cópias dos documentos referentes aos processos de compras, como licitações e registros de empenho, liquidação e pagamento; folhas de pagamentos dos profissionais da educação e dos convênios realizados com as instituições filantrópicas que oferecem serviços educacionais ao poder público.

Constatou-se, como retrocesso, que não foi atribuída à Câmara do Fundeb o inciso III do Cacs Fundef de Teresina, que tratava de acompanhar a aplicação dos demais recursos da educação municipal, sendo uma luta do movimento social que o conselho do Fundeb faça o acompanhamento do conjunto dos recursos da educação. Conforme a Carta de Curitiba-2023 do encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), propõe-se mudar a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundeb, visando: ampliar a participação da sociedade civil na composição do Cacs/Fundeb; prever meios de maior articulação dos Cacs com instâncias de controle institucional de Estado; prever dotação orçamentária e servidores públicos específicos para garantir a efetiva autonomia aos Conselhos; e atribuir aos Cacs/Fundeb o acompanhamento e controle social do conjunto dos recursos da educação de todos os entes, bem como das renúncias de impostos.

O conjunto de competências é do colegiado, cuja composição apresenta-se a seguir:

Quadro 7 - Comparativo da composição do Cacs/Fundef e Câmara de ACS do Fundeb em Teresina

COMPOSIÇÃO	
Conselho do Fundef	Câmara do Fundeb
Art. 2º. O Conselho será constituído por 07 (sete) membros nomeados pelo Prefeito Municipal de Teresina, sendo: a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC; b) 01 (um) representante dos Diretores e Professores das Escolas Públicas Municipais do Ensino Fundamental; c) 01 (um) representante dos pais de alunos das Escolas Públicas Municipais do Ensino Fundamental; d) 01 (um) representante dos Servidores das Escolas Públicas Municipais do Ensino Fundamental; e) 01 (um) representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresina – SINDSERM; f) 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação; g) 01 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de 1º e 2º graus da Rede Pública-SINTE-PI.	Art. 6º A. A Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação é constituída por 11 (dez) membros, com a seguinte composição: a) 02 (dois) Pais de Alunos das Escolas Públicas Municipais. b) 01 (um) Servidores Técnicos Administrativos das Escolas Públicas c) 02 (dois) Poder Executivo Municipal d) 01 (um) Diretores das Escolas Públicas Municipal e) 01 (um) Conselho Tutelar f) 01 (um) Professores da Educação Básica g) 01(um) Conselho Municipal de Educação h) 02 (dois) Estudantes da educação básica pública indicado pela Entidade Secundarista Art 6º O presidente do Conselho Municipal de Educação terá assento permanente na Câmara, com direito a voz e voto (Teresina, 2015).

Fonte: Elaborado pela autora, conforme as leis municipais de instituição do Cacs Fundef e Fundeb (Teresina, 1998, 2015).

A primeira diferença entre o Cacs/Fundef e a Câmara de ACS do Fundeb é o número de membros, que passou de 7 para 11, elemento positivo por incluir mais representação. Em consonância com a Lei Federal do Fundeb, permaneceram os representantes de pais de alunos (agora duas vagas); diretores e professores das escolas públicas (agora separando as vagas, passando uma para cada categoria); servidores técnicos-administrativos, poder público (agora duas vagas) e CME. Positivamente, houve a inclusão de representantes do conselho tutelar e de dois estudantes da educação básica, sendo um de entidade secundarista.

A Lei do Fundeb no município passou por alterações no que tange à composição. A Lei municipal nº 3.819/2008 assegurava três vagas para representantes do Poder Executivo, sendo pelo menos dois da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Ao ser alterada pela Lei municipal nº 4.823/2015, o quantitativo diminuiu para duas vagas, sendo ambas da Semec-THE.

A Lei nº 11.494/2007 garantiu a ampliação do número de representantes no Cacs dos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Em todos eles, os pais passaram a ter dois representantes, e os estudantes, que não tinham nenhuma cadeira no Cacs/Fundef, tiveram direito a dois representantes também. Contudo, nos níveis federal e estadual, também houve um

número maior de representantes do Poder Executivo. No nível municipal, ao contrário, além da maior presença de pais e de estudantes, os diretores e professores contam com um representante cada, quando antes havia apenas um assento. Nesse nível ainda permaneceu uma representação do Conselho Municipal de Educação, acrescida uma representação do conselho tutelar local (Bassi; Camargo, 2009).

Importante destacar que o Cacs/Fundeb de Teresina assegurava a participação dos sindicatos da educação municipal e estadual, o que foi modificado no Fundeb, já que passou a existir uma vaga de professor da educação básica, de certa forma diminuindo e fragilizando a participação sindical. Destaca-se, ainda, a vaga de presidente do CME na Câmara de ACS do Fundeb, com direito à voz e voto, além da vaga destinada ao colegiado.

Quanto aos critérios de composição, relativos ao processo eletivo dos conselheiros, foram estabelecidos impedimentos e salvaguardas de atuação, a fim de possibilitar uma atuação mais autônoma e independente aos Conselhos do Fundeb diante dos três níveis de governo.

Diante disso, a Lei nº 11.494/2007 buscou assegurar processos eletivos independentes aos vários segmentos representados: os pais de alunos e os estudantes deveriam ser indicados em processo eletivo organizado pelos respectivos pares; os professores e os servidores deveriam ser indicados pelas entidades sindicais das categorias, critérios seguidos pelo município. Aos representantes eleitos e indicados, a Lei do Fundeb ofereceu algumas salvaguardas durante o mandato, tais como a vedação de faltas injustificadas aos estudantes e de exoneração, demissão, afastamentos ou faltas injustificadas aos diretores, professores e servidores, o que também foi seguido pela Câmara de ACS do Fundeb em Teresina-PI, como estabelecido no art. 26 do Decreto nº 11.897/2012. A estrutura do conselho do Cacs Fundeb e da Câmara de ACS do Fundeb está disposta no quadro a seguir:

Quadro 8 - Comparativo da estrutura organizacional da Câmara de ACS do Fundeb

Estrutura Organizacional	
Conselho do Fundeb	Câmara do Fundeb
Art. 2º. § 2º. O Conselho não terá estrutura administrativa própria e seus membros não serão remunerados, ficando, portanto, vedada a concessão de qualquer tipo de remuneração, vantagem ou benefício de natureza pecuniária. Art. 5º. O Conselho será dirigido administrativamente por 01 (um) Presidente, 01 (um) Vice-Presidente e 01 (um) Secretário Executivo. § 1º. O Presidente é a autoridade administrativa superior do Conselho, cabendo-lhe dirigir e	Art. 3º. § 2º O exercício da função dos membros do conselho é considerado serviço público relevante e não será remunerado. Art.6º-B. A Câmara será dirigida administrativamente por 1 (um) Coordenador, 1 (um) coordenador adjunto e 1 (um) secretário executivo, com atribuições no regimento interno do conselho de acordo com as leis que regem o fundo. § 1º Um coordenador é a autoridade administrativa superior da Câmara, cabendo-lhe dirigir e orientar

orientar os trabalhos internos, presidir as reuniões do plenário e exercer a representação externa, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e as resoluções expedidas pelo órgão. § 2º. O Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário-Executivo do Conselho serão escolhidos por seus pares, em votação por maioria simples. Art. 6º. O Conselho poderá criar comissões especiais de trabalho, de caráter temporário e para fins específicos, na forma do seu regimento. Art. 7º. As Reuniões Ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, podendo haver convocação extraordinária (Teresina, 1998).	os trabalhos internos, presidir as reuniões do plenário da Câmara, e exercer a representação externa, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e as resoluções expedidas pelo conselho. § 2º O coordenador e o coordenador adjunto serão escolhidos por seus pares, em votação por maioria simples. § 3º O cargo de secretário executivo da Câmara, de livre nomeação e exoneração pelo chefe do poder executivo municipal, será exercido por servidor efetivo. Art.6-C. As matérias específicas do FUNDEB serão estudadas e aprovadas em primeira instância pela sua Câmara e posteriormente referendada pelo Conselho Pleno (CME) ou receber pedido de reexame. Parágrafo único. O parecer sobre as prestações de contas dos recursos do fundo deverá ser apresentado ao poder executivo municipal em até trinta dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas junto ao Tribunal de Contas (Teresina, 2007).
--	--

Fonte: Elaborado pela autora, conforme as leis municipais de instituição do Cacs Fundef e Fundeb (Teresina, 1998, 2007).

A descrição da estrutura organizacional indica que permaneceu o critério, em ambas as leis, sobre a não remuneração dos conselheiros, no entanto, não foi atribuída à Câmara de ACS do Fundeb a vedação da concessão de qualquer tipo de remuneração, vantagem ou benefício de natureza pecuniária. Aos conselheiros da Câmara de ACS do Fundeb foi garantido, para o desenvolvimento das atividades, vales-transportes para o deslocamento dos membros, condição essencial para o funcionamento do acompanhamento e controle social do Fundeb em Teresina.

Bassi e Camargo (2009) ressaltam que faz parte da atenção do Poder Executivo ao Cacs providências de suas condições materiais na forma de transporte aos conselheiros; local adequado para a realização de reuniões (se possível em diferente localização da instância administrativa educacional); infra- estrutura apropriada (computador, telefone, fax, mobiliário e demais equipamentos necessários); pessoal para suporte administrativo e contábil para realização das análises e registros sistemáticos das ações do Cacs; aquisição de materiais e promoção de reuniões para formação e capacitação dos conselheiros; assim como recursos para a participação em eventos relativos ao Cacs; entre outras providências.

No Cacs/Fundef, administrativamente, havia a figura do presidente, do vice-presidente e de uma secretaria executiva. Na Câmara vinculada ao CME/THE, havia dois coordenadores e uma secretaria executiva. As matérias específicas da Câmara eram levadas ao conhecimento do Pleno do CME, sob a presidência do Conselho Municipal, que tinha direito de voz e voto na

Câmara de ACS. Quanto à secretaria executiva no Cacs/Fundef, o regimento de 1988 indica que era escolhida por seus pares, em votação por maioria simples. Na Câmara, essa secretaria funcionava através do cargo de livre nomeação e exoneração pelo chefe do poder executivo municipal, sendo exercido por servidor efetivo.

No Conselho do Fundef não houve a descrição do tempo estipulado para apresentação do parecer sobre as prestações de contas ao poder executivo municipal. À Câmara de ACS do Fundeb foi destinado um período de, no máximo, um mês para apresentação do parecer das contas do fundo, a fim de ser encaminhado ao Tribunal de Contas.

4.3 O CME de Teresina-PI

O CME/THE foi instituído pela Lei Municipal nº 3.058/2001, sendo o órgão normativo do sistema municipal. Embora autônomo, está vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC-THE). A base legal inicial foi a Lei nº 2.900/00, que instituiu o SME de Teresina e determinou a criação do Conselho de Educação para exercer funções normativas, reguladoras e consultivas, com princípios de cooperação, participação e representatividade da sociedade civil e de órgãos públicos na gestão educacional, com o propósito de garantir a oferta de ensino com qualidade (Teresina, 2000).

O CME/THE, de 2007 a 2020, exerceu as funções normativas, deliberativas, mobilizadoras, fiscalizadoras, consultivas, propositivas, de acompanhamento e controle social do financiamento da educação, de forma a assegurar a participação da sociedade civil na fiscalização da aplicação legal e efetiva dos recursos públicos, em especial do Fundeb, além de contribuir na elaboração de diretrizes para a definição de políticas educacionais e no seu acompanhamento, execução e avaliação (Teresina, 2012).

O CME/THE adota os princípios de cooperação, participação e representatividade da sociedade civil e órgãos públicos na gestão da educação de qualidade, tendo como finalidade orientar e disciplinar a Educação Básica da Rede Municipal de Ensino, bem como a Rede Privada de Educação Infantil do Município (Teresina, 2012).

A Lei nº 3.819, de 21 de novembro de 2008, alterou dispositivos da Lei nº 3.058/2007, relativos ao quantitativo de membros para compor o CME/THE. O conselho passou a ser composto por 18 representantes titulares e 18 representantes suplentes, com mandato de dois anos, e possibilidade de recondução por igual período, conforme quadro a seguir:

Quadro 9 - Composição do Conselho Municipal de Educação de Teresina- CME/THE

Ordem	Representação de Segmentos	Membros Titulares	Membros Suplentes
01	Poder Executivo Municipal	04	04
02	Professores de educação básica pública	03	03
03	Pais e alunos das escolas públicas municipais	02	02
04	Pais de alunos das escolas privadas de educação infantil	01	01
05	Servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais	01	01
06	Trabalhadores em educação das escolas particulares em educação infantil	01	01
07	Entidades representativas e mantenedoras de estabelecimentos de ensino	01	01
08	Universidades ou faculdades de educação	01	01
09	Diretores das escolas públicas municipais	01	01
10	Estudantes da educação básica pública	02	02
11	Representante do Conselho Tutelar	01	01
TOTAL		18	18

Fonte: Elaborado por Alves (2017), conforme Teresina (2012).

A composição do CME/THE ocorria por indicação e por processo eletivo. No caso dos representantes do Poder Público, a indicação é do Poder Executivo e da SEMEC, considerando serem pessoas de notório saber e de experiência em matéria de educação (Teresina, 2012). Os segmentos: professores e servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais; trabalhadores em educação das escolas particulares em educação infantil; entidades representativas e mantenedoras de estabelecimentos de ensino; representantes do Conselho Tutelar; e representantes das instituições de ensino superior eram indicados pelas suas respectivas entidades. Caso houvesse mais de uma instituição para a representação de nível superior, a escolha era feita mediante sorteio. Os representantes dos professores, diretores, servidores, pais de alunos e estudantes eram eleitos por meio de processo eletivo em assembleia sindical. Os diretores deveriam ser eleitos pelas suas respectivas comunidades (Teresina, 2008)

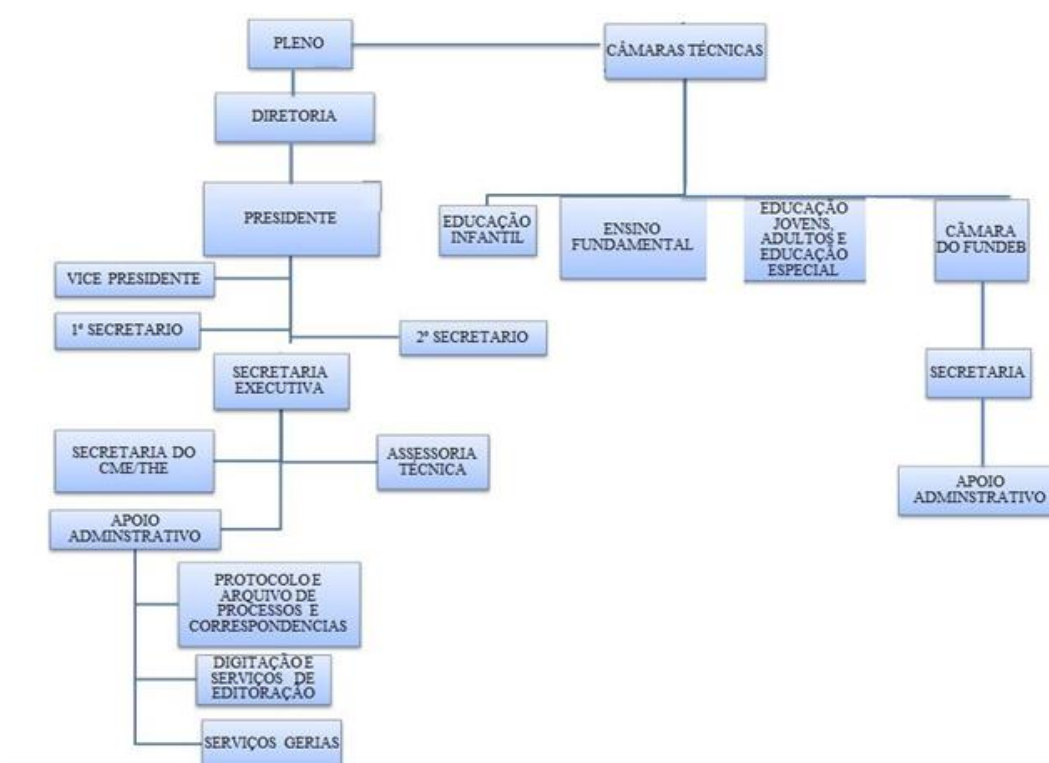
O CME/THE tem como órgão de deliberação máxima o Plenário, que se reúne quinzenalmente, por convocação do presidente, exigindo um quórum de dois terços dos conselheiros (Teresina, 2012). Conforme o Regimento Interno (2012), as sessões ordinárias são quinzenais, e as extraordinárias são feitas por convocação da presidência do conselho, sempre que houver matéria urgente e relevante a ser examinada, desde que não ultrapasse seis reuniões mensais. Tais sessões são públicas, salvo deliberação em contrário.

Na ausência do titular, o suplente assume. Na falta de quórum, há convocação de nova sessão em um prazo de 72 horas, ocorrendo com qualquer número de conselheiros(as) presentes (Teresina, 2012), exceto para as seguintes pautas, que exigem a presença da maioria absoluta:

- I- Avaliação do Plano Municipal de Educação;
- II- Alteração do Regimento do Conselho;
- III- Reconhecimento de Estabelecimento de Ensino;
- IV- Realização de sindicância em estabelecimentos de ensino;
- V- Eleição da diretoria;
- VI- Aprovação do projeto da Conferência Municipal de Educação;
- VII- Aprovação de pareceres e resoluções;
- VIII- Aprovação da planilha orçamentária anual;
- IX- Aprovação do plano anual de trabalho;
- X- Recondução de conselheiros(as), conforme legislação em vigor (Teresina, 2012).

As decisões tomadas em cada reunião são registradas em Ata, que é lida, aprovada e assinada na reunião subsequente. Todas as decisões tomadas pelo Conselho são materializadas em deliberações, despachos, portarias, pareceres ou resoluções. As deliberações de caráter normativo têm seus pareceres acompanhados de resoluções, que devem ser homologados pelo secretário de educação (Teresina, 2012).

O colegiado estruturava-se em 04 câmaras técnicas temáticas: a) Educação Infantil; b) Ensino Fundamental; c) Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial d) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A Diretoria eleita pelo colegiado contemplava: a) Presidente(a); b) Vice-Presidente(a); c) Primeiro-Secretário a); d) Segundo-Secretário(a). E, por fim, a Secretaria-Executiva era composta por: a) Secretário(a) do CME; b) Assessoria Técnica; c) Apoio Administrativo; além de d) Secretário(a) da Câmara do Fundeb, e) e o apoio administrativo (Teresina, 2012), conforme organograma a seguir:

Ilustração 2 – Organograma CME/THE

Fonte: Elaborado por Alves (2017), conforme o Regimento Interno CME/THE, 2016.

A função do presidente é de coordenar e superintender as atividades do Conselho, representando-o em solenidades e atos oficiais. Somente na ausência e impedimentos do presidente, o vice o substitui.

As Câmaras temáticas do CME/THE têm, no mínimo, 04 membros, integrados por afinidade. Somente a Câmara de ACS do Fundeb continha composição e funcionamento distinto das demais Câmaras, pois seguia critérios estabelecidos na Lei nº 11.494/2007 (Teresina, 2012).

Quanto às competências, o CME/THE definiu atribuições gerais para todas as Câmaras temáticas, as quais serão detalhadas a seguir:

Quadro 10 – Competências das Câmaras do CME/THE

Ordem	Competências das Câmaras do CME/THE.
I	Apreciar os processos que lhes forem atribuídos e sobre eles emitir pareceres, que serão submetidos ao plenário do conselho;
II	Responder a consultas encaminhadas pelo (a) presidente (a) do Conselho, por outra Câmara ou comissão e demais instituições de ensino;
III	Opinar sobre questões que envolvam interpretação doutrinária, nas matérias de suas competências específicas;
IV	Analisar as estatísticas educacionais e promover ou indicar a realização de estudos, pesquisas e levantamentos de interesses para o trabalho do Conselho;

V	Promover diligências para a instruções dos processos de sua competência ou para atender determinações do plenário;
VI	Elaborar projetos e normas a serem aprovados pelo plenário para otimização de aplicação das leis do ensino;
VII	Organizar seus planos de trabalho e projetos relacionados com os relevantes problemas da educação;
VIII	Estudar publicações, legislações e normas que regulam a matéria de sua competência.

Fonte: Elaboração própria, com base no regimento interno (Teresina, 2012)

Apesar das competências gerais das câmaras, a Lei de integração do Cacs do Fundeb de Teresina ao CME/THE (nº 3.615/2007) especificou competências à Câmara de ACS do Fundeb, já apresentadas anteriormente, em consonância com a Lei regulamentadora do Fundeb.

4.3.1 Composição e representação da Câmara do Fundeb

No que se refere à composição e representação da Câmara de ACS do Fundeb, esta continha 08 segmentos representativos, constituído de 11 membros, titulares e suplentes, como apresentado a seguir:

Quadro 11 - Quantitativo de representantes da Câmara do Fundeb

Quantidade	Segmento de Representação da Câmara do Fundeb
02	Pais de Alunos das Escolas Públicas Municipais
01	Servidores Técnicos Administrativos das Escolas Públicas
02	Poder Executivo Municipal
01	Diretores das Escolas Públicas Municipal
01	Conselho Tutelar
01	Professores da Educação Básica
01	Conselho Municipal de Educação
02	Estudantes da educação básica pública indicado pela Entidade Secundarista
11	Total

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei nº 4.823/2015.

A Câmara de ACS do Fundeb buscou atender ao qualitativo de segmentos de representação social e ao quantitativo do percentual, no que se refere aos termos de paridade, cinco são vinculados ao poder público, e seis à sociedade civil (caso o representante do CME não tenha vínculo com o poder público). Esse quantitativo de representação passou por alterações em leis, tendo em vista que a Lei nº 4.823/2015 modificou o texto da lei nº 3.819/2008. Embora a representação social tenha melhorado, a Semec-THE esteve super

representada, de 2007 a 2014, com três pessoas na cadeira dos representantes do Poder Executivo municipal, diminuindo, nos anos seguintes, para duas.

Freire (2016) ressalta que, mesmo que a legislação do Fundeb tenha estabelecido um número maior de representantes da sociedade civil integrando o Cacs, isso não é garantia de maior participação dos segmentos que compõem o interior do colegiado. Este estudo evidencia que a hegemonia é do governo, pois representantes estatais geralmente atuam no colegiado em seu horário normal de trabalho, enquanto os não estatais fazem de sua atuação um trabalho extra. Por esse motivo, provavelmente, os representantes não estatais tendem a deixar nas mãos dos Conselheiros que representam o Poder Executivo a hegemonia das decisões tomadas no Cacs.

Nessa perspectiva, a representatividade da população não deve ser medida somente em quantidade, mas mensurada pela qualidade da participação de cada membro do Cacs/Fundeb, visto que um representante da sociedade civil, na realidade, dadas as relações políticas, pode se afinar aos interesses da administração pública.

Assim, faz-se necessário refletir sobre os processos de escolha dos conselheiros sobre os seus critérios, assim como sobre a diferenciação e/ou a desigualdade de condições de participação que podem levar ao enfraquecimento do Conselho como espaço democrático. Tais condições, muitas vezes, levam ao abandono ou ao desinteresse em renovar o mandato, uma vez que a participação qualificada, de acordo com a realidade observada e discutida, fortalece a gestão democrática nas políticas públicas e na interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo (Alves, 2017).

No que se refere à composição da Câmara de ACS do Fundeb de 2007 a 2020 (apêndice A), no decorrer dos quatorze anos da vigência do Fundeb, houve sete gestões na Câmara, com grande rotatividade de representação a cada ano. Em alguns casos, manteve-se o mesmo representante em gestões seguidas, modificando apenas a titularidade ou a suplência, ou o segmento de representação, chegando, em alguns casos, a dez anos de mandato. No novo Fundeb isso não mais ocorre, porque o mandato é de quatro anos sem direito à recondução¹⁶.

O mandato dos conselheiros do CME/THE, e também dos integrantes da Câmara de ACS do Fundeb, era de dois anos, sendo admitida uma recondução pelo mesmo período. A cada fim de mandato, oito conselheiros eram substituídos para que pudesse haver mudança de 50% das representações em cada gestão. No entanto, esse critério não foi totalmente respeitado,

¹⁶ Jackson Batista de Sousa atuou na Câmara como representante de Estudantes Secundaristas e do CME (de 2009 a 2013 e de 2015 a 2019), e Ridis Souza dos Santos atuou como representante de Pais de Alunos e CME (de 2011 a 2020).

tendo em vista que alguns conselheiros passaram por vários mandatos consecutivos na Câmara, o que, de alguma forma, impediu uma alternância importante para os processos democráticos.

A sistemática de renovação de conselheiros acontecia antes de terminar a gestão, havendo comunicação às entidades representadas com antecedência de 30 dias do fim do mandato, para que ocorresse as novas indicações (Teresina, 2012). O critério de rotatividade dos membros atribuídos pela Lei Municipal, no que se refere à composição de seus membros, estabelecia a convivência entre conselheiros mais experientes junto aos que estavam se integrando ao colegiado, elemento que contribui para o processo de atuação dos conselheiros novatos, tendo em vista a troca de experiências.

Soares (2011), ao analisar a atuação do Conselho do Fundef/Fundeb do Município de Teresina/PI, no período de 2004 a 2009, verificou que a atuação do Cacs em Teresina se organizou conforme dispõe a legislação federal; no entanto, segunda a autora, a própria legislação é frágil ao não conseguir coibir alguns estratégias que permitem que a composição final do Conselho favoreça a hegemonia do grupo dominante, vinculado ao poder público.

Ao entrevistar os ex-conselheiros da Câmara em estudo sobre o processo de escolha para representação no colegiado, os entrevistados responderam que esta ocorreu via indicação ou assembleia pelo segmento representado, conforme o relato a seguir:

“indicação, não foi agradável, fiquei com receio por conta da relevância, achei que não iria dar conta, mas deu certo” (representante de servidores técnicos administrativos).

“Fui eleita em assembleia geral para representar o Sindserm na Câmara, teve eleição para titular e suplente” (Representante de professores das escolas públicas).

Pelo relato dos ex-conselheiros entrevistados, 55% foram eleitos via indicação, enquanto 45% o foram por assembleia geral realizada pelo segmento representado. Ao serem questionados sobre a motivação em participar do colegiado, obteve-se a resposta de que a iniciativa se deu pela busca de experiências, por incentivo de ex-conselheiros ou pela compreensão da importância da participação, conforme os relatos a seguir:

“A motivação foi para aprender mais de perto como funcionava a educação premiada de Teresina, entrei e acabei me apaixonando e fui ficando” (Representante de Estudantes/CME).

Interesse particular, e por incentivo da ex-conselheira, professora Osmarina Moura, que nos incentivou a participar, ela queria muito que continuássemos, eu e Cleide (suplente), nessa luta, pois ela sabia da nossa capacidade (Representante de Professores das escolas públicas).

“Buscar entender, e por saber sobre a importância de participar desses espaços, pois a nossa entidade é voltada à educação, para entendermos mais para onde vai os recursos” (Representantes de Estudantes).

Conforme disposto em Lei, compete ao colegiado eleger a coordenação, que tinha por competência dirigir e orientar os trabalhos internos, presidir as reuniões do plenário da câmara e exercer representação externa. O mandato era de um ano, podendo ser prorrogado por igual período. De acordo com o estabelecido na Lei nº 11.494/2007, eram impedidos de ocupar a função de coordenador da Câmara de ACS do Fundeb os representantes do poder público (Teresina, 2012).

A Câmara do ACS do Fundeb no decorrer de sua vigência apresentou a seguinte composição no que refere à coordenação e coordenação adjunta:

Quadro 12 - Coordenação de Câmara de ACS do Fundeb de Teresina-PI

Nome	Segmento	Início/Fim
Antonia Firmina de Oliveira Neta – 1ª Coord	Pais de alunos de escolas públicas	Início:26/06/2007 Fim:18/12/2007
Adriano Cezar de Abreu Costa – adj	Prof. das escolas públicas municipais	
Antonia Firmina de Oliveira Neta – 1ª Coord	Pais de alunos de escolas públicas	Início: 26/06/2007 Fim: abril/2009
Adriano Cezar de Abreu Costa – 2ª Coord	Prof. das escolas públicas municipais	
Moarci Batista do Rego – Adj	Diretores das escolas públicas municipais	
Epifânia Rodrigues dos Santos-1ª coosrd	Poder público municipal	Início:28/04/2009 Fim: 24/12/2009
Antonio Alves de Araújo - 2ª Coord	Pais de alunos de escolas públicas	
Maria Osmarina Moura Bezerra- 2ª Adj	Professores das escolas públicas Municipais	
Moarci Batista do Rego – 1ª Coord	Diretores das escolas públicas municipais	Início: 22/12/2009 Fim: 26/01/2010
Jackson Batista de Sousa – Adj	Estudantes da educação básica pública	
Jackson Batista de Sousa – 1ª Coord	Estudantes da educação básica pública	Início: 23/06/2011 Fim: 22/11/2011
Antônio Carlos Monteiro Silva - Adj	Pais de alunos das escolas públicas	
Eline Carla Machado Brito – 1ª Coord-15/01/2013 início	Diretores das escolas públicas municipais	Início: Decreto nº 13.418,

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios anuais.

Maria do Carmo Braz Lima- 1ª Adj -20 junho 2013-encerrou	Conselho Tutelar	de 22 de julho de 2012 Fim: 17/12/2013
Carlos André Pereira Santos – 2ª Adj - 24/08/2013	Estudantes da educação básica pública	
Eline Carla Machado Brito – 1ª Coord-	Diretores das escolas públicas municipais	Início: 21/01/2014 Fim:16/12/2014
Carlos André Pereira Santos – 1ª Adj - 24/08/2013	Estudantes da educação básica pública	
Carlos André Pereira Santos – 1ª Coord	Estudantes da educação básica pública	Início: 24/01/2014 Fim:15/12/2015
Eline Carla Machado Brito – Adj	Diretores das escolas públicas municipais	
Carlos André Pereira Santos – 1ª Coord- abandonou o cargo no dia 05 de julho de 2016	Estudante da educação básica pública	Início: 04/ 01/ 2016 Fim:13/12/2016
Ana Maria Oliveira Gomes Silva – 2ª Coord - saiu em 09 de agosto de 2016	Servidora técnico-administrativa das escolas públicas municipais.	
Ana Márcia Oliveira Gomes Silva - 1ª Adj	Servidora técnico-administrativa das escolas públicas municipais	
Maria do Carmo Braz Lima- 2ª Adj	Conselho Tutelar	
Maria do Carmo Braz Lima – 1ª Coord	Conselho tutelar dos direitos da criança e do adolescente	Início: 02/01/2017 Fim: 12/12/2017
Airton Silva Oliveira – Adj-	Estudantes da Educação Básica pública	
Airton Silva Oliveira – 1ª Coord	Estudantes da Educação Básica	Início: 30/01/2017 Fim: 18/12/2018
Carlos Alberto Bezerra – Adj	Pais de alunos das escolas públicas municipais	
Airton Silva Oliveira – 1ªCoord	Estudantes da Educação Básica	Início: 29/01/2019 Fim: 17/12/2019
Carlos Alberto Bezerra – 1ªAdj	Pais de alunos das escolas públicas municipais	
Ridis Souza dos Santos-1ª coord	Conselho Municipal de Educação	Início: 29/01/2019 Fim: 15/12/2020
Pablo Henrique da Silva- Adj	Estudantes da educação básica pública	

As gestões dos coordenadores da Câmara de ACS do Fundeb tiveram duração de um a dois anos, em caso de recondução. Observa-se uma rotatividade de coordenadores a cada ano, apenas em oito anos foi mantida a gestão das Câmara com os mesmos coordenadores, do início ao fim do mandato. Nos anos de 2008, 2014, 2015, 2013 e 2016¹⁷ houve modificações,

¹⁷ Em 2016, no mês de julho, ocorreu abandono por parte do coordenador do colegiado. As atas registraram que o então coordenador abandonou suas atividades devido a pendências relacionadas à prestações de contas dos vales-transportes referentes aos meses de maio, junho e julho de 2016. A Câmara encaminhou um relatório à Semec referente ao ocorrido no mesmo ano e realizou a denúncia ao Ministério Público. Atualmente, o processo encontra-

sobretudo na função de coordenador geral, havendo, por vezes, a desistência da função ou o deslocamento para a coordenação adjunta.

No ano de 2009, a Câmara infringiu a lei, elegendo uma representante do Poder executivo ao cargo de coordenador, no entanto, logo foi corrigido o equívoco do Colegiado, assumindo o coordenador adjunto eleito desse período. Essa mesma gestão foi composta por uma coordenação adjunta, representada pelo segmento de professores da rede pública (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, fevereiro de 2009).

No período de 2007 a 2020, portanto 14 anos, a Câmara teve 16 coordenadores gerais e 15 coordenadores adjuntos, com as seguintes representações: pais de alunos das escolas públicas (27%); estudantes da educação básica pública (20%); diretores das escolas públicas municipais (20%); servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais (13,5%); professores das escolas públicas municipais (6,5%); Conselho Municipal da Educação (6,5%); e Conselho Tutelar (6,5%).

Alguns conselheiros ocuparam a coordenação (geral e adjunta) mais de duas vezes, como no caso do Conselho Tutelar (Maria do Carmo Braz Lima), que coordenou nas gestões de 2012, 2016 e 2017; do Representante de Estudantes (Airton Silva Oliveira), que coordenou a Câmara em 2017, 2018 e 2019; e do representante de estudantes da educação básica, Carlos André Pereira Santos, que esteve na coordenação nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016, sendo os conselheiros que mais estiveram como coordenadores da Câmara.

Quanto ao número de vezes que os segmentos estiveram na gestão das coordenações da Câmara de ACS do Fundeb, o segmento de pais de alunos das escolas públicas contou com três coordenadores gerais e três coordenadores adjuntos; o segmento dos estudantes da educação básica pública contemplou cinco coordenações gerais e cinco adjuntas; os diretores das escolas públicas municipais estiveram à frente de três coordenações gerais e duas adjuntas; o servidor técnico-administrativo das escolas públicas municipais foi uma vez coordenador geral e adjunto; o Conselho Municipal da Educação contou com uma coordenação geral; o Conselho Tutelar obteve uma coordenação geral e duas adjuntas, na gestão da Câmara; o segmento dos professores das escolas públicas municipais esteve uma vez na coordenação geral e duas na adjunta, sendo um dos segmentos menos representativos, no que se refere à coordenação da Câmara.

se arquivado, a então coordenadora adjunta assumiu a função de coordenadora geral (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de junho de 2016).

Diante disso, compreende-se que o maior número de representação de coordenação está relacionado ao segmento de estudantes da educação básica municipal. O segmento se fez também mais presente na representação foi de coordenador adjunto, seguido da representação dos segmentos de pais de alunos da educação básica e diretores das escolas públicas. O segmento que menos esteve à frente das coordenações foi o de técnico administrativo, CME e professores da educação básica, levando a questionamento sobre os motivos para tal realidade: falta de apoio dos demais membros? Falta de motivação? Jogos de interesses do poder público?

De acordo com o depoimento da representação dos professores das escolas públicas ao ser questionada sobre a participação e/ou pretensão para concorrer à eleição para coordenador de Câmara, obteve-se o seguinte depoimento:

“Tentei, mas senti a gente sozinha, eu e minha suplente, pois como nós éramos oposição lá dentro, não tinha ninguém que nos apoiasse, era nós contra todos. A gente tentou para ver se retirava a situação, porque era mandato quase eterno, era sempre as mesmas pessoas que assumiam, a gente queria provocar a mudança, mas inviável” (Representante de professores da educação pública).

Observa-se que embora tenha ocorrido a pretensão em concorrer à coordenação, e até mesmo ter participação no pleito, a representação de professores entrevistada relatou que não teve o apoio necessário dos demais membros para aprovação em eleição, perpetuando no cargo de coordenadores pessoas interligadas aos interesses de estatais.

Adentrando ao campo de atuação dos Conselheiros da Câmara de ACS do Fundeb, Freire (2016) destaca, em seu estudo, que a atuação dos conselheiros é permeada por uma participação que se traduz diversificada em diferentes formas: alguns silentes na interação verbal; pequena parcela de representantes interessados em discussões; e outra parte conformada em cumprir as obrigações que lhe foram atribuídas, o que inviabiliza uma atuação qualificada dentro desses colegiados, tendo em vista as limitações que envolvem os Cacs, causadas pela sua dependência do Poder Público. Ademais, existem os vícios persistentes na eleição de seus membros, pela precariedade da formação inicial e continuada dos conselheiros e pela limitação das informações que, obrigatoriamente, os membros deveriam acessar (Soares, 2020). Tudo isso enfraquece o exercício do controle social.

Ao serem questionados sobre o conhecimento de suas atribuições de conselheiros, todos os participantes informaram que a atuação se resume a fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundeb, conforme exemplos de relatos a seguir:

“Atribuição de fiscalizar aplicação dos recursos, ver se o recurso está sendo aplicado, e de que forma é aplicado” (Representante de Estudante).

“Fiscalizar e acompanhar se aquilo que foi gasto foi executado, pois o conselho é responsável pela emissão do parecer das contas. Os conselheiros são responsáveis para avaliar as contas e assinar o parecer das contas” (Representante do Conselho Tutelar).

A limitação do entendimento de todas as suas atribuições dificulta a atuação ativa dentro dos colegiados. Dos 8 conselheiros entrevistados, apenas 2 compreendem totalmente todas as suas atribuições, havendo a necessidade de haver entre os conselheiros um trabalho cooperativo, com vistas a um bem comum, além de uma política de qualificação intensa, coletiva e individualizada (aspecto vital para o seu efetivo funcionamento), pois essas iniciativas, de certo modo, darão maior autonomia aos conselheiros para que assim possam exercer suas atribuições.

Os ex-conselheiros também foram questionados se suas funções foram desenvolvidas a contento e quais foram as principais dificuldades de realizar suas atribuições de conselheiro:

“No que tange votar sim (risos), [...] quanta as dificuldades, tivemos dificuldade de conhecimento, de pouca interação com os órgãos de controle TCE, CGU, para uma melhor atuação” (representante de Estudantes/Pais/CME).

“Sim, a dificuldades se encontrava pelas muitas representações que eu realizava no conselho tutelar, no CME e no Fórum Municipal de Teresina, mas me organizava para participar de todos” (Representante do Conselho Tutelar).

“Acredito que sim, foram a contento, diante das possibilidades que nos foram dadas, sim” (Representante de Estudantes).

Os ex-conselheiros entrevistados informaram que, apesar das dificuldades enfrentadas para exercer as atribuições legais no colegiado, como falta de capacitação, de parcerias com os órgãos de controle interno, de infraestrutura e de tempo, a Câmara de ACS do Fundeb buscou realizar suas atividades à contento.

No entanto, Alves (2017), em seu estudo sobre o CME/THE, identificou que embora o CME disponha de local próprio de funcionamento, de regimento interno, assessoria técnica, funcionários disponibilizados pelo Poder municipal, exclusivos para o Conselho, material de expediente, vale-transporte, entre outros benefícios, existiram problemas estruturais que

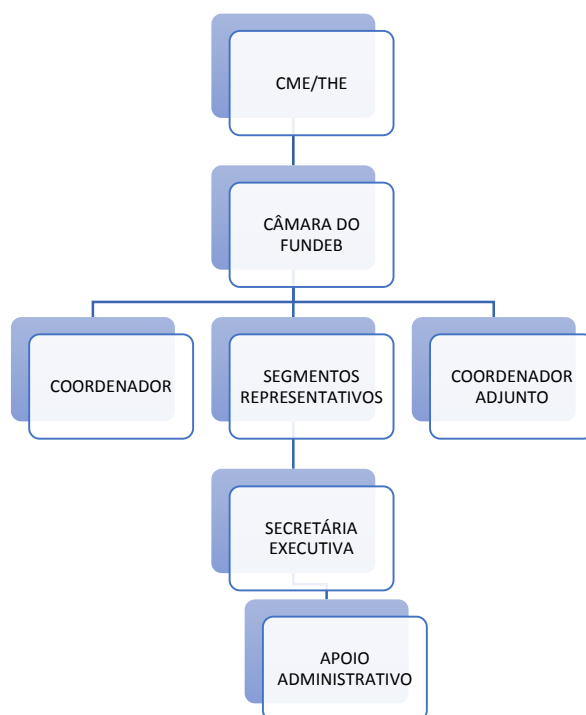
dificultam o exercício de seu papel do CME, relativos à falta de reconhecimento da importância do papel do CME/THE, à falta de motivação dos conselheiros e à ausência de algumas condições para seu pleno funcionamento.

Essas dificuldades também foram identificadas neste estudo como inibidoras do exercício pleno das atribuições da Câmara de ACS do Fundeb de Teresina, destacando-se principalmente a sobrecarga das atividades exercidas no Pleno (CME/THE) e na Câmara. Nesse sentido, o formato de organização em Câmara e a forma como foi composta a representação do colegiado em Teresina-PI não foram adequados para a participação social na Gestão Pública.

4.3.2 Dinâmica e Condições de Funcionamento da Câmara do Fundeb

A dinâmica de funcionamento do Fundeb ocorria em consonância com sua estrutura, conforme organograma a seguir:

Ilustração 3 - Organograma da Câmara do Fundeb



Fonte: Elaboração própria, com base no Regimento Interno (2012).

A Câmara de ACS do Fundeb era dirigida por dois coordenadores, um geral e outro adjunto, eleito pelos pares, contando com os representantes dos diferentes segmentos, uma secretária executiva e um apoio administrativo.

A Secretaria Executiva da Câmara de ACS do Fundeb, composta pelo(a) secretário(a) e por um apoio administrativo, tem a função de prestar assessoria e apoio operacional ao colegiado, sob orientação do coordenador geral. Para a ocupação ao cargo de secretário(a) executivo(a) da Câmara, foram estabelecidos critérios: ter formação superior em qualquer área; ter experiência contábil; ser vinculado à Semec; e não fazer parte do CME. O cargo é de livre nomeação e exoneração pelo chefe do poder executivo e deve ser exercido por servidor público (Teresina, 2012). Desde o último ano da vigência Cacs/Fundef, o cargo de secretária executiva é exercido pela mesma servidora, que apoia o colegiado em suas atividades cotidianas, sendo problematizada a questão da rotatividade pelo entrevistado, conforme os relatos a seguir:

“[...] tem a secretária executiva, mas ela é servidora da Semec-The, tem fidelidade ao gestor, muitas vezes por estar ligada à Semec, e estar na Semec, por ser facilitador, para dar continuidade aos trabalhos, acabava que atrapalhava muito, tinha que mudar sempre a secretária, ou colocar alguém sem ligação com a Semec” (Representante de Estudantes/CME).

A secretaria executiva da Câmara de ACS do Fundeb é ocupada por uma servidora efetiva, desde 2006. Antes de assumir a secretaria do Fundeb, era Professora e atuava em três escolas da rede municipal de Teresina-P. Seu afastamento de sala de aula ocorreu devido a complicações de saúde, sendo realocada para funções administrativas na sede da Semec-THE.

Todas as reuniões do colegiado são registradas em livro de Ata específico, assim como o controle das frequências. Anualmente, eram elaborados relatórios para a sistematização do trabalho desenvolvido pela referida Câmara (Teresina, 2012).

A cada ano, define-se um calendário das reuniões ordinárias mensais do colegiado, totalizando 12 por ano, e extraordinárias, sempre que necessário. O panorama das reuniões da Câmara de 2007 a 2020 é detalhado no quadro a seguir:

**Quadro 13 - Reuniões Ordinárias e Extraordinárias da Câmara de ACS do Fundeb
(2007- 2020).**

Reuniões	Ano													
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Previstas	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Ordinárias	07	10	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	11
Realizadas														
% de ordinárias realizadas	58,5	83,5	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	91,5
Extraordinárias realizadas	05	03	-	06	02	01	02	02	01	01	01	-	-	01
Total	11	13	12	18	14	13	14	14	13	13	13	12	12	12

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios da Câmara de ACS do Fundeb.

Os anos de 2007, 2008 e 2020 foram os únicos em que não foram realizadas 12 reuniões ordinárias por ano, por falta de quórum, chegando a 58,5%, 83,5% e 91,5%, respectivamente. Os anos de 2007 e 2010 foram os que mais tiveram reuniões extraordinárias, cinco e seis, respectivamente, os motivos se deram para atender todas as pautas levantadas em reuniões, apreciação das contas e presença de visitantes para os devidos esclarecimentos. Em 2009, 2018 e 2019 não foram realizadas reuniões extraordinárias.

A falta de quórum é um entrave nos trabalhos do colegiado. Alves (2017) ressalta que os conselheiros assíduos são prejudicados em sua representação, devido à inviabilização das reuniões por falta de quórum, o que termina por fragilizar e desmotivar os conselheiros, desgastando os mais assíduos e impedindo o pleno cumprimento do controle social nesses colegiados.

A questão do quórum, que deve ser de no mínimo 50%, conforme o regimento, é elemento importante, porque a participação dos membros nas reuniões para a deliberação dentro do colegiado é condição para o exercício de sua função, tendo em vista a não obstrução dos trabalhos desenvolvidos pelos Cacs.

Nos relatórios sintéticos da Câmara foram apontados, na avaliação final dos trabalhos, a falta de quórum em 2013, 2014 e 2015 como uma dificuldade da Câmara de ACS para realização das reuniões ordinárias e extraordinárias, exigindo constante remarcação:

“[...] a coordenadora socializou os informes com o colegiado, salientando a importância da dedicação e da presença dos conselheiros para completar o “quórum” das sessões ordinárias e que estes conselheiros de férias de suas funções profissionais, não está liberado de suas funções neste colegiado” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, junho, 2014)

Os ex-conselheiros também foram questionados se sentiam dificuldades para participar das reuniões, bem como o porquê. Em resposta, todos os ex-membros relataram que não, com os seguintes argumentos:

“Não, pois a cada início de ano tínhamos os calendários das reuniões, só faltei quando precisava viajar a trabalho, pois não poderia deixar de ganhar meu dinheiro” (Representante de Estudantes/Pais/CME).

“Dadas as funções que eu desempenhava, especificamente nos últimos anos de minha atuação, que estive como secretária adjunta, o tempo para participar das atividades era limitado, porque eu tinha uma rede para cuidar, e por vezes eu precisava que a suplente me representasse na reunião, por conta das minhas atividades de trabalho” (Representante do Poder Público).

“Não, eu sempre atuei em parceria com minha suplente, nós participávamos juntas das reuniões e atividades, e as decisões eram tomadas entre nós duas, às vezes que eu não pude participar, por questões de trabalho ou vida pessoal, ela me representou” (Representante de Professores das Escolas Públicas).

“Não, nunca tive problema de participar, só não participava por algum problema de saúde, ou por questão de trabalho, mas sempre justificava” (representante de Estudante/CME).

As dificuldades que levaram os participantes a não estarem presentes, por vezes, nas reuniões da Câmara, foram relativas à necessidade de trabalho ou por problemas pessoais. No entanto, essas faltas deveriam ser justificadas à Câmara. Para isso, aplicou-se, com vistas a diminuir as ausências em reuniões, a seguinte regra: “três faltas consecutivas ou seis faltas alternadas sem justificativa no período de 6 meses, será solicitada a substituição do conselheiro faltoso” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de março de 2007). No entanto, essa regra não foi suficiente para que a dificuldade de participação fosse resolvida no colegiado.

A tabela de frequência dos segmentos de conselheiros da Câmara de ACS do Fundeb em estudo é apresentada a seguir:

Tabela 5 - Frequência anual dos segmentos representativos da Câmara de ACS do Fundeb-2007 a 2020

N. Repres (A)	Representação por Segmentos	Frequência reuniões de 2007 a 2020															Presença por segmento (B)	Média de presença (B/A)	
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			%	
2	Poder Executivo Municipal	15	20	25	41	34	34	46	49	41	39	30	28	25	20	413	206,5	14,0	
1	Professores de educação básica pública	19	18	20	18	29	14	7	7	8	17	10	-	6	14	187	187	12,7	
2	Pais e alunos das escolas públicas municipais	35	24	29	39	43	33	24	13	17	25	23	32	40	08	287	143,5	9,7	
1	Servidores téc.-administrativos das escolas públicas municipais	15	10	15	21	24	22	22	16	14	11	7	2	9	-	188	188	12,8	
1	Diretores das escolas públicas municipais	16	9	11	22	22	11	16	17	17	17	15	17	13	8	211	211	14,3	
2	Estudantes da educação básica pública	35	22	29	51	38	34	31	7	25	16	20	16	43	11	378	189	12,8	
1	Conselho Tutelar	12	8	20	15	20	22	14	12	11	16	16	12	6	9	193	193	13,1	
1	Conselho Municipal de Educação	12	-	-	4	14	17	15	14	14	13	11	16	20	6	156	156	10,6	
Total 11	Participação por ano	159	111	149	211	236	187	175	135	147	154	132	123	162	76	2.034	1474	100%	

Fonte: Elaboração própria, com base nos livros de presença da Câmara de ACS do Fundeb.

De acordo com o exposto na Tabela 5, o segmento que mais participou foi o de diretores das escolas públicas municipais (14,3%), seguido do poder executivo (14,0%) e do Conselho Tutelar (13,1%). Os segmentos com menor participação foram de pais de alunos das escolas públicas (9,7%) e Conselho Municipal de Educação (10,6%). Os segmentos de professores da educação básica (12,7%), de servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais e de estudantes da educação básica, ambos (12,8%), tiveram presença significativa.

Diante dos dados, observa-se que a Câmara apresentou um número significativo de participações nas reuniões, no que tange ao ACS dos recursos do Fundeb no município de Teresina-PI. Os segmentos de Diretores das escolas públicas, Conselho Tutelar e Poder Executivo foram os mais participativos, talvez aqueles que podem atuar em seus horários de trabalho, sobretudo do poder executivo, que têm o privilégio da proximidade do local das reuniões, pois a sede do colegiado é o seu próprio local de trabalho, além de ser um dos segmentos interessados nas tomadas de decisões referentes à aprovação das contas dos recursos do Fundeb no município, por representarem o próprio gestor.

A garantia da participação dos membros dependia da disponibilidade de tempo, o que nem sempre é uma realidade, já que certos segmentos não são liberados do seu local de trabalho para participar das reuniões, como é o caso dos pais. Deve-se pensar a política pública de acompanhamento e controle social com garantia de disponibilidade de carga horária para tal função.

Os anos com maior participação de conselheiros foram os de 2010, 2011 e 2012. Os segmentos de Pais, Poder Executivo e Estudantes foram os mais participativos nesse período,

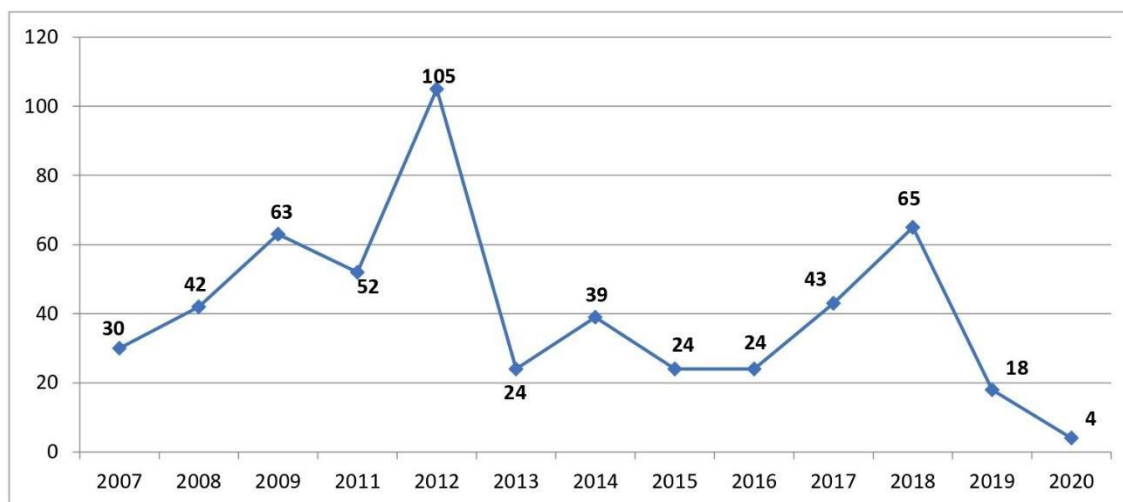
que coincidiu com a troca do gestor público municipal, do PSDB para o PTB. A Câmara, nesse mesmo período, foi coordenada por diretores das escolas públicas e por estudantes emancipados, estes últimos ligados ao PSDB.

O último ano de vigência do Fundo (2020) foi o que menos apresentou participação, em decorrência do isolamento imposto pela pandemia da Covid-19. A partir de março foi adotada a modalidade virtual, mas a dificuldade de acesso à internet prejudicou a participação de alguns segmentos, como o de pais e estudantes (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de agosto de 2020).

As atas revelam que a infraestrutura não ofertada aos conselheiros por parte do poder público no período pandêmico inviabilizou a participação e, consequentemente, a qualidade da atuação dos conselheiros.

Alguns segmentos não apresentaram participação em alguns anos: o CME/THE, em 2008 e 2009; professores da educação básica, em 2018; servidores técnico-administrativos, em 2020. No entanto, mesmo com os entraves relativos à presença dos conselheiros nas reuniões, a Câmara apresentou um número significativo de participação, sendo mais de duas mil participações no decorrer de 14 anos, em que pese se reconhecer a necessidade de ampliação da frequência, sobretudo de segmentos da sociedade civil nas reuniões da Câmara.

De acordo com o art. 45 do Regimento Interno (Teresina, 2012), todas as instituições educacionais integrantes do SME/THE deveriam ser inspecionadas, pois caberia à Semec definir e implementar procedimentos de inspeção na perspectiva de aprimoramento da qualidade das escolas municipais. Diante disso, coube à Câmara de ACS do Fundeb a realização das inspeções específicas sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, para os quais eram elaborados calendários mensais de inspeção, com a indicação de 04 membros da Câmara para a sua realização. A síntese das inspeções anuais realizadas encontra-se a seguir:

Gráfico 1 - Número de inspeção realizada pela Câmara de ACS do Fundeb (2007-2020)

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios anuais da Câmara de ACS do Fundeb.

A Câmara demonstrou participação ativa no que se refere ao número de inspeções realizadas, contabilizando 600 (seiscentas), uma média de 42 visitas ao ano. O ano de 2012 foi o período em que mais se realizou inspeções (105), sendo 18% do total, seguido de 2018 (11%). O ano em que menos se realizou inspeção foi o de 2020 (0,67%). A diminuição das inspeções nos últimos anos se explica pelo isolamento social decorrente da Pandemia da Covid-19.

As inspeções realizadas tratavam de obras (construções, ampliações ou reformas escolares), transporte escolar, almoxarifados e imóveis da Semec. Essas atividades eram realizadas mensalmente e geravam relatórios que eram lidos e aprovados pelos membros da Câmara. O objetivo das inspeções era fiscalizar e solicitar providências ao gestor da educação municipal, quando necessário. As inspeções contribuíram efetivamente para a atuação fiscalizatória, tendo em vista que, através destas, o colegiado buscava reivindicar ou cobrar esclarecimento do gestor do recurso sobre problemas ou irregularidades detectadas nestas visitas.

As atas da Câmara de ACS do Fundeb evidenciam que essas ações foram realizadas e resultavam em encaminhamento via relatório do gabinete da Semec-The, visando a tomada das devidas providências (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, junho de 2007).

Embora bastante atuante nas inspeções, identificou-se a ausência de conselheiros para tal atribuição: “[...] por falta de quórum, a visita marcada para 26 de dezembro de 2007 foi adiada para 2 de março de 2007, a partir das 8 horas, em 7 escolas da zona rural de Teresina” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de Novembro de 2007).

Em 2008, o coordenador enfatizou “a necessidade de se fazer ajustes, no segundo semestre, em alguns problemas, principalmente em relação à inspeção às escolas, nas quais alguns conselheiros se comprometem e não comparecem, gerando desperdício de cópias dos documentos de inspeção” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de maio de 2008).

Em 2015, no relatório sintético das atividades realizadas, foi constatado esse mesmo entrave: “[...] embora se constate o enfrentamento de algumas dificuldades na execução das atividades inerentes a esta Câmara, principalmente, a disponibilidade dos conselheiros para efetivar inspeções *in loco*; o comparecimento dos conselheiros para atingir Quórum nas sessões ordinárias e extraordinárias deste colegiado” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, relatório sintético de 2015).

Apesar do colegiado apresentar um número considerável de inspeções, tendo em vista cumprir com as suas competências legais, foram constatados, nos registros das atas, a desmarcação ou a diminuição de visitas, causadas, evidentemente, pela falta de tempo dos conselheiros para tal atribuição, ou pela falta de infraestrutura ofertada pelo poder público, conforme os relatos a seguir:

“A organização quanto às inspeções, eram bacanas, a secretária sempre perguntava quem poderia ir, com previsão em reunião, mas deixei de ir por causa de trabalho” (Representante de Estudantes/Pais/CME).

“Por muitas vezes os atrasos nas inspeções ocorriam pela falta de transporte, pois competíamos com as demandas de toda a secretária, era um veículo só para todas as necessidades, às vezes a gente tinha que esperar o carro chegar de alguma demanda da secretária para podermos ir, ou remarcar para outro dia, quando ocorria uma demora” (Representante de Estudantes).

Apesar das dificuldades apontadas, as inspeções realizadas foram pertinentes à competência da Câmara, para o exercício do acompanhamento e controle social. O ano de 2012 teve um número considerável de visitas *in loco*. Esse mesmo período teve o maior número de contas aprovadas com ressalvas, levando a uma busca constante de esclarecimentos do gestor do recurso. Nesse sentido, foi evidente a importância da realização de fiscalizações *in loco* por parte da Câmara de ACS do Fundeb.

4.3.3 Formação dos Conselheiros

Quanto à Formação dos Conselheiros, o regimento interno do CME/THE (2012) e a Lei de Integração do Cacs Fundeb (3.615/2007) não trataram desse aspecto. No entanto, foram constatadas, pelo estudo documental e entrevistas, ações de formação e/ou capacitações, internas e externas à Câmara.

A partir do ano de 2008, a Câmara de ACS do Fundeb estipulou metas para capacitar conselheiros através de encontros anuais. Nesse mesmo ano foi promovido pela Câmara o primeiro encontro de conselheiros. O projeto de formação foi nomeado de “Ajudando a construir uma educação cidadã”, cujo objetivo foi o de capacitar conselheiros de Teresina e dos municípios adjacentes e de prestar consultoria.

“Coordenador Adriano César de Abreu Costa apresentou e explicou, detalhadamente, o Projeto de capacitação na gestão escolar sobre normas, organizações e funcionamento do CME/THE e Fundeb. O Conselheiro Edmilson Ferreira Fontenele sugeriu a participação de professores(as) e alunos, uma vaga para diretor(a), para secretários ou pedagogos(as) de cada escola convidada. O coordenador disse ser válida a proposta e que será estudada, pois há uma proposta de projeto muito ousada de divulgação e socialização dos trabalhos do Conselho Municipal de Educação e Fundeb, até mesmo para as cidades circunvizinhas” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de Fevereiro de 2008).

A partir desse ano, foram realizados encontros de formação aos conselheiros do Fundeb, assim como em quase todos os anos, em parceria com Ministério Público, TCE-PI, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Controladoria Geral do Estado do Piauí (CGE-PI) e a Secretaria de Finanças/PMT. Os encontros ocorriam, conforme registrados em atas, geralmente no segundo semestre de cada ano, e contava com a participação, além dos conselheiros do Fundeb, municipais e estaduais, de estudantes e pesquisadores do Piauí. A cada ano era elaborado um projeto pela secretaria executiva da Câmara, que era apreciado e aprovado pelos seus membros, custeado pela Semec. Conforme quadro a seguir:

Quadro 14 - Formação dos Conselheiros de 2007 a 2020

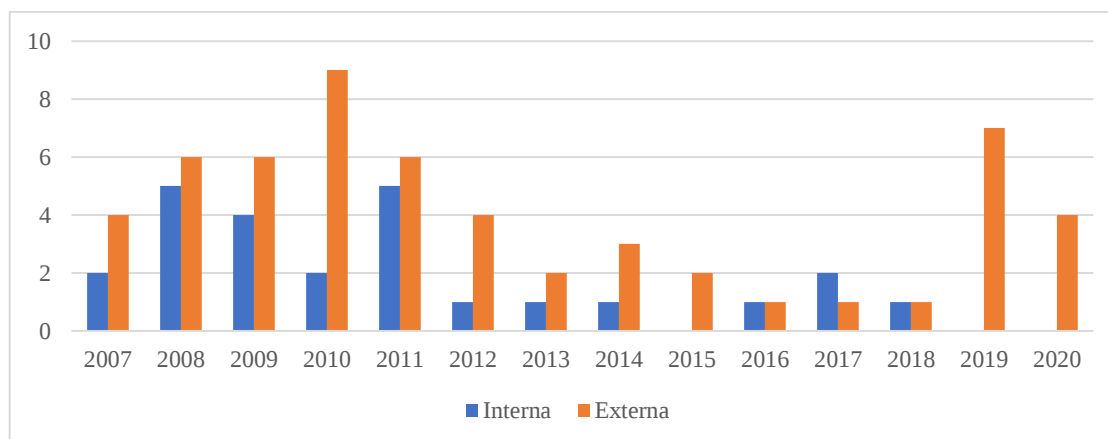
Ano	Formação promovida pela Semec/Cacs	Formação Externa	Total	% Promovido
2007	02	04	06	33%
2008	05	06	11	45%
2009	04	06	10	40%
2010	02	09	11	18%
2011	05	06	11	45%

2012	01	04	05	20%
2013	01	02	03	33%
2014	01	03	04	25%
2015	-	02	02	-
2016	01	01	02	50%
2017	02	01	03	66%
2018	01	01	02	50%
2019	-	07	07	-
2020	-	04	04	-
Total	25	56	81	31%

Fonte: Elaboração própria, conforme os relatórios da anuais do Cacs.

A partir do quadro, observam-se 81 participações em eventos de formação no decorrer dos 14 anos de sua vigência, dos quais 25 foram realizadas pelo colegiado (31%) e 56 foram participações em eventos realizados externamente (69%). Os anos em que o colegiado mais se dedicou à formação foram os de 2008 a 2011. No final de sua vigência, nos dois últimos anos, não ocorreram formações internas, fato que se evidencia em decorrência das ações tomadas mediante o período pandêmico da Covid-19. O gráfico a seguir sintetiza tais informações:

Gráfico 2 - Formações dos conselheiros da Câmara de ACS do Fundeb (2007/2020)



Fonte: Elaboração própria, conforme os relatórios anuais da Câmara de ACS do Fundeb.

O gráfico evidencia que os primeiros anos foram os maiores números de formações de conselheiros. No entanto, foi observado que não houve formações internas em 2015, 2019 e 2020. O encontro anual promovido pela Câmara do Fundeb, que deveria ocorrer em 2015, realizou-se somente no dia 04 de março de 2016. Em 2020 a formação não ocorreu devido à dinâmica de trabalho híbrido, adaptada pela pandemia da Covid-19. Gohn (2002) ressalta que

as condições estruturais e motivacionais dificultam a participação, mas também, sobretudo, a falta de qualificação dos conselheiros obstrui o exercício de suas funções. Nesse sentido, sem formação, não é possível garantir uma atuação efetiva nos colegiados.

Ao questionar os motivos da não realização dos encontros anuais de formação de conselheiros, em 2015, 2019 e 2020, a secretária executiva relatou os motivos a seguir:

“[...] Em 2015, todos os conselheiros do FUNDEB estavam engajados nas etapas preparatórias da Conferência Municipal daquele exercício; houve também processo eletivo para renovação do colegiado (Portaria nº 708, de 24/11/2015); foi de fato, um exercício muito agitado [...]. Em 2019 foi um exercício de agenda agitada, de muitas mudanças, tanto no mandato do Colegiado (recondução e/ou eleição de novos conselheiros), quanto na vigência da Lei Federal nº 11.494/2007, e já propostas de um FUNDEB Permanente no cenário da educação brasileira) PEC nº 33 de 2019, com acompanhamento intenso dos conselheiros [...] em 2020, com a pandemia, a partir de 23 de março todas as atividades da SEMEC foram suspensas. Época da transição para o NOVO FUNDEB, as reuniões ordinárias e extraordinárias do colegiado passou a realizar suas reuniões online e consequentemente, cursos, formações, atualizações e instruções normativas realizou-se por lives com transmissão ao vivo, em plataformas diversas” (Secretária Executiva da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de 2007 a 2020).

Os motivos da não realização de formações internas em 2015 e 2019 deu-se pelas atividades acarretadas pelas demandas internas da Câmara. Apesar disso, foi constatado que os conselheiros participaram de formações em formato presencial e remoto. No ano de 2020, devido à pandemia da Covid-19, as formações ocorreram de forma virtual, reuniões remotas, inclusive a “Socialização de reportagens sobre a temática Fundeb”, relativa aos trâmites legais do Fundeb para o Fundeb Permanente (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de junho de 2020), apontando o processo de implementação do novo Fundo. Nesse período, os conselheiros tiveram diversas formações com vistas a inteirar-se da nova legislação, conforme o relato a seguir:

“Na pandemia não tivemos formação presenciais, buscamos individualmente, por outros meios, tivemos forte [formação] na transição do Fundeb para o novo Fundeb, foi muito difícil” (Representante de Professores das Escolas Públicas).

A participação em formações, por parte da Câmara, via online, não ocorreu somente nesse período. Em 2010 houve o curso “Formação pela escola”, uma capacitação para conselheiros do Fundeb “On-line” promovida pelo MEC via plataforma digital. Nessa época, o colegiado teve a oportunidade de participar de um curso do Programa “Olho Vivo no Dinheiro

Público”, promovido pela CGU e Controladoria Regional da União no Estado do Piauí, que foi de grande valia para o entendimento sobre a utilização dos recursos públicos, porém, o tempo foi insuficiente para dar conta da complexidade burocrática que exige o controle eficiente dos gastos públicos (Soares, 2011).

A Câmara também era convidada para participar de audiências públicas, mesas redondas, pré-conferências, conferências, palestras, entrevistas, intercâmbios culturais¹⁸ e socializações de suas atividades. Em 2011, alunos da UFPI, do curso de pedagogia, na disciplina de Financiamento da Educação, convidaram o colegiado para um debate sobre o controle social do Fundeb visando discutir o papel do Fundo para a educação pública e controle social sobre esse recurso no município. No mesmo ano, o encontro anual de conselheiros contou com a contribuição de palestrantes do TCE, CGE e CGU (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Relatório Sintético de 2011).

A Câmara, ao ser convidada para participar de formações externas, em que era limitado o quantitativo de vagas, realizava sorteios, como foi o caso da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2013, que teve somente nove vagas para a Câmara de ACS do Fundeb.

A Câmara também buscou realizar grupos de estudos e pesquisas sobre a temática, a fim de garantir uma melhor atuação sobre investimentos do Fundeb na valorização do magistério público municipal, por exemplo, mesmo com dificuldades de organização e frequência:

“O grupo de estudos é interessante e que deve acontecer mesmo que não esteja amparado pela legislação, para a troca do histórico da situação pessoal administrativa, bem como para a regulamentação da luta pelos direitos, via sindicatos e outras organizações que possam ajudar nesse estudo” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de Fevereiro de 2008).

Apesar dos entraves relativos à dinâmica dos encontros do grupo de estudos, os conselheiros manifestaram a importância de manter, constantemente, os estudos coletivos, para além das atribuições legais dos trabalhos na Câmara, tendo em vista que os estudos relativos a esse grupo contribuíram para uma atuação qualificada.

De acordo com os estudos de Soares (2011), o grupo surgiu para maior entendimento da nova conjuntura que se apresentava, com a transformação do Fundef em Fundeb. Os Conselheiros sentiram a necessidade de organizar um grupo de estudo/pesquisa com o apoio de docentes da Universidade Federal do Piauí/UFPI que tratam do financiamento da educação, o

¹⁸ “Em 2007, no dia 23 de agosto, o CME vivenciou um intercâmbio com educadores japoneses para troca de experiências” (Secretaria executiva da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb).

que resultou no curso intitulado “Capacitação da Gestão Escolar sobre normas, organização e funcionamento do CME e FUNDEB”.

A Câmara também buscava realizar trocas de experiências em reuniões com o Ministério Público, a fim de reforçar parcerias. Na ocasião, a promotora de justiça, presente na reunião do dia 21 de outubro de 2014, falou sobre o papel do MP e sua atuação em casos de denúncias, destacando o momento que este pode ou não intervir. Nesse mesmo ano também foi identificada a participação do FNDE na reunião do dia 18 de setembro, que estava realizando consultoria na Semec.

O encontro anual de 2014 contou com a participação de 24 municípios. As palestras versaram sobre os mecanismos de controle internos administrativos no Fundeb e análise de prestação de contas mensais do Fundo, ministrada por palestrantes da CGU-R/PI, e pela então contadora geral da prefeitura do município (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, relatório sintético de 2014). Esses encontros eram oportunos para qualificar, além dos conselheiros da capital, os dos municípios participativos.

Em 2018, no último encontro anual de conselheiros, foram realizadas palestras e oficinas com auditores do TCE-PI sobre a Lei Federal do Fundeb, e com técnicos da CGU, sobre o “papel dos conselheiros no controle social do Fundeb: importância, competência e responsabilidade” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, relatório sintético de 2018). Nesse mesmo ano foi registrado, em ata, que além das formações, os conselheiros recorriam ao manual do Cacs Fundeb para alicerçar sua atuação:

“Ana Cleide Lopes, apresentou o manual do CACS FUNDEB, explicativo do acesso para o acompanhamento da prestação de contas de obras de educação executada pela prefeitura de Teresina e emissão de parecer conclusivo do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb-CACS/FUNDEB, através do SIMEC - módulo obras 2.0, no link <http://simec.mec.gov.br>.” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Ata de maio de 2018).

Esse instrumento formativo contribuiu para a atuação do colegiado. Verificou-se, também, que a Câmara buscava realizar projetos de conscientização nas escolas através do “Programa Fundeb em ação”, em que foi elaborado uma cartilha a fim de reduzir o consumo de água, energia e telefone nas escolas:

“A cartilha foi desenvolvida por nós conselheiros e confeccionada pela Semec, para ser desenvolvida nas escolas, a gente selecionava as escolas, se juntava em equipe e desenvolvia a ação, com toda a escola, não somente com os alunos. Era um trabalho de conscientização, que deu muito certo, era nós,

Câmara do Fundeb, saído da secretária, das discussões, e tomando iniciativas de mudar a realidade, foi um grande trabalho desenvolvido por nós” (Representante do Conselho Tutelar).

A formação é uma necessidade permanente para a qualificação e atualização dos conselheiros, a qual contribui para a atuação ativa de seus membros, tendo em vista que a representação só acontece efetivamente quando se tem a qualificação de seus membros com conhecimentos, sobretudo, de gestão pública e prestação de contas, o que possibilita uma atuação relevante dentro dos colegiados (Matos; Soares; Soares, 2022).

Por essa razão, é necessária a existência de políticas públicas de formação continuada de conselheiros, a fim de garantir maior prática participativa nos conselhos do Cacs Fundeb para que se possa fortalecer a participação da sociedade civil na gestão pública. Freire (2016) reconhece que a participação ativa da sociedade civil nos Cacs do Fundeb é condição indispensável, no sentido de impulsionar maior cobrança sobre o poder executivo de suas ações públicas quanto às alocações de recursos financeiros e melhorias para a qualidade da educação.

O autor ressalta que a formação e o aperfeiçoamento desse colegiado contribui para estimular, entre os conselheiros representantes dos segmentos da sociedade civil e da sociedade política, a visualização de novas formas de atuação pública, que podem contribuir para acompanhamento e controle das ações do governo. Nessa direção, a legislação federal determina ao FNDE/MEC e demais instituições governamentais a formação dos conselheiros. No entanto, espera-se da sociedade civil uma mobilização em prol da formulação e implementação de projeto de capacitação comprometido com a transformação da política educacional (Freire, 2016).

A partir das leituras das atas, foram identificadas outras formas de capacitações, tendo em vista o desenvolvimento da atuação dos conselheiros, via grupos de estudos, realizados entre membros da Câmara, informando que a dinâmica interna também tem um papel formativo para os participantes. Os estudos de Matos, Soares e Soares (2022) apontam que a falta de formação técnica dos conselheiros é uma das principais dificuldades de atuação do Cacs. Diante disso, em Teresina, os conselheiros buscavam enfrentar as lacunas de conhecimentos para sua atuação informando-se com os conselheiros mais experientes, ou ex-conselheiros, coordenadores das gestões, secretária executiva da Câmara, com pessoas mais esclarecidas sobre o assunto ou fazendo estudos individuais ou coletivos, através de cursos e/ou formações, presenciais ou virtuais.

No estudo realizado por Pena *et al* (2020), os autores pontuam que um problema comum à maioria dos conselheiros é a capacitação, tendo em vista que as formações são buscadas

individualmente pelos conselheiros e muitos passam a compreender o seu papel a partir do momento em que começam a participar das reuniões e ações do Conselho. Por essa razão, a formação e atualização, embora individual, faz-se pertinente, por contribuir para a compreensão de seus membros.

Os autores também identificaram que muitos conselheiros reconhecem que suas experiências com temas sobre legislação, dinâmica das políticas públicas da área, planejamento e gestão são insuficientes. No entanto, o contato com a realidade dos Conselhos de Viçosa-MG mostrou que é possível aprender com o próprio trabalho realizado e a partir da experiência de outros conselheiros. Destacam que o ideal é haver uma capacitação inicial, oferecida pelo governo, sempre que um conselheiro assume essa importante tarefa, e que a formação continuada, em contato com outros conselheiros, contribui para imprimir mais qualidade ao trabalho que os conselheiros exercem (Pena *et al*, 2020).

Os ex-conselheiros foram questionados se durante o período em que foram conselheiros houve capacitação e/ou formação, o formato (seminários, cursos presenciais ou a distância, oficinas de formação/capacitação, outros), a frequência e quais assuntos foram abordados, além disso, questionou-se se a capacitação oferecida foi suficiente para prepará-los para o exercício de suas funções, obtendo-se as respostas seguintes:

“Não era muito frequente, mas acontecia uma vez por ano uma capacitação, se eu não me engano acontecia de dois a três dias com conselheiros. Os assuntos eram relacionados à função representada, era uma formação ampla sobre a função do conselheiro. [...] a formação desenvolvida deveria ser mais frequente, não deveria ser uma coisa tão distante, poderia ser bimestralmente, talvez seria ideal para atuar” (Representante de Diretores das Escolas Públicas).

“Todo início de mandato há capacitação, seminários, encontros sobre o que é o conselho do Fundeb, seu papel. Ocorria uma vez no início do ano, que me recordo. [...] a capacitação não era suficiente, o que ajuda é participar, eu sempre procurei participar, para poder aprender” (Representante de Conselho Tutelar).

Sempre tinha com a parceria com o TCE, salvo não me engano no início dos mandatos e abria para todo o Estado. Muito voltado para como funcionava o Fundeb, ocorria no início de mandato para os conselheiros entenderem a legislação. [...] A capacitação dá um norte, mas você aprende é na prática, indo até lá, no corpo técnico” (Representante de Estudantes)

As entrevistas apontam que formações específicas sobre o acompanhamento e controle social do Fundeb ocorriam anualmente e a cada início de mandato. No entanto, em geral, os entrevistados consideraram que a formação oferecida não era suficiente para o desenvolvimento

do exercício de suas funções, sendo necessário que houvesse outras no decorrer do ano, além de frisar a importância da prática (experiência cotidiana de participação) para o exercício da atuação dos conselheiros.

No entanto, é válido salientar, conforme Soares (2020), que os Cacs têm um potencial de realizar o controle social sobre parte dos recursos da Educação quando os conselheiros têm uma formação adequada que lhes garanta compreender o funcionamento do financiamento da Educação como um todo e, especificamente, o funcionamento do próprio Fundeb. Através de uma política de capacitação focada na aplicação legal dos recursos financeiros, seu gerenciamento, bem como ao acato às recomendações expostas nos relatórios dos órgãos fiscalizadores (Soares, 2020), com vistas a uma atuação qualificada nos colegiados.

4.3.4 Relação com poder público na garantia de condições de funcionamento

A Semec-The disponibilizou funcionários, instalações, equipamentos e materiais de consumo para o funcionamento da Câmara de ACS do Fundeb com condições básicas de trabalho para a dinâmica de funcionamento do Colegiado.

O poder público, no período analisado, favoreceu os trabalhos mediante a disponibilização de sala climatizada, embora de pequeno tamanho; material de suporte (mesas, cadeiras, armários para o arquivamento dos documentos e geladeira); equipamento de informática (Computador e Impressora); veículo disponível para visitas *in loco*; vale transportes para os conselheiros; e auditório para as reuniões mensais.

Ao questionar os ex-conselheiros se houve solicitações ao poder público no decorrer do período em estudo e quais foram atendidas, em resposta obteve-se os depoimentos seguinte:

“Sempre solicitávamos, computadores, impressora, retroprojetor, em termo de equipamentos sempre solicitamos, atendidos quando dava” (Representante de Estudantes)

“Sim, algumas atendidas outras não, valia do interesse da gestão [...] como eu vou dar poder, se tu vai me fiscalizar, cobrar, às vezes as respostas as solicitações não vinha como nós esperávamos” (Representante de Estudante/CME)

Pelos registros em ata e pelos relatos dos ex-conselheiros, houveram diversas solicitações atendida pelo poder público no que tange a garantia de infraestrutura à Câmara.

No ano de 2007 foi registrado que o colegiado recebeu impressora, mesa para impressora e estabilizadores e solicitou ao secretário municipal um aparelho MP3 para gravar

as reuniões, com intuito de um melhor desenvolvimento dos trabalhos na Câmara que foi atendida na reunião seguinte (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de março de 2007).

Neste mesmo ano também foi solicitado à Semec uma memória RAM para o computador, a aquisição de uma geladeira ou frigobar e uma câmera fotográfica para inspeções. Além de aquisições para a Câmara, o colegiado também solicitava ao poder público parcerias para o desenvolvimento de projetos, a exemplo da contribuição financeira para a elaboração da Cartilha “Racionalizo e Preservo o Patrimônio Público” do projeto Fundeb em ação” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de Maio de 2012).

O projeto surgiu a partir das análises feitas pelos conselheiros dos demonstrativos de insumos de água, energia e telefone, no intuito de contenção de desperdícios. O programa teve como intuito executar uma ação de promoção de campanha de sensibilização:

“[...] envolvendo o corpo administrativo das escolas da rede municipal de ensino em parceria com Eletrobrás, Agespisa e OI para conscientização do uso eficiente de água, energia e telefone nas escolas, do “Programa Fundeb em Ação 2016” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, Ata de Abril de 2016)

A demora no atendimento foi justificada em reunião pelo secretário municipal de educação, pois não havia contrato para impressos, posteriormente a Cartilha foi impressa para o desenvolvimento dos trabalhos nas CMEIS e Escolas municipais.

Em entrevista, foi questionado ao ex-conselheiros sobre a adequação da estrutura ofertada para o desenvolvimento das atividades do colegiado, em resposta, 50% dos os ex-conselheiros informaram que foram ofertadas condições básicas para o funcionamento da Câmara, embora haja a necessidade de melhorias, conforme os relatos a seguir:

“Adequada não, razoável, mas deveria ser melhor, sala apertada, muito arquivo, a estrutura poderia ser melhor para fluir, inclusive foi proposto a mudança de local, mas foi proposto pela secretária executiva que continuasse na Semec, por ser o local melhor na dinâmica dos trabalhos da Câmara” (Representante de estudantes)

“Não era adequada, sala muito pequena, cheia de documentos, sem local específico para apreciação das contas, as reuniões tinham que ser feitas no auditório. No período pandêmico, embora eu e minha suplente quisesse ficar as duas apreciando as contas, só era permitido uma, devido o local ser muito pequeno, a estrutura física deixou a desejar” (Representante de Professores)

De acordo com os depoimentos supracitados, foi dada possibilidades de mudança de local para desenvolvimento das atividades do colegiado, no entanto, a partir do depoimento dos que consideram adequada, foi constatada que a mudança não ocorreu devido uma melhor logística no desenvolvimento da dinâmica de trabalho na Câmara, conforme o relato a seguir:

“Sim, uma estrutura física adequada, foi garantido uma sala, era uma necessidade, prioritariamente, da secretaria executiva da Câmara que esta sala fosse dentro da Semec, porque facilitava todos os vínculos, facilitando na dinâmica do trabalho que é própria da Câmara do Fundeb, para ter contato com os técnicos da Secretaria, setor próprio da contabilidade, então acredito que sim” (Representante do Poder Executivo).

Diante disso, evidencia-se, também, que a efetiva adequação da estrutura física da Câmara é um aspecto vital para o exercício do controle social. Sendo necessário que haja a constante reivindicação dos conselheiros ao poder público de melhorias nestes colegiados. Nesse sentido corroboramos com Gohn (2002) ao ressaltar que a não garantia das condições estruturais aos Cacs afetam a motivação dos conselheiros e dificultam a participação efetiva dentro desses colegiados, obstruindo no exercício de suas funções.

Ao serem questionados sobre as suas percepções quanto à autonomia da Câmara frente ao poder público, em depoimento os ex-conselheiros, por unanimidade, informaram que não consideravam o colegiado autônomo, tendo em vista a estreita relação com poder público, conforme o relato a seguir:

“Não tem autonomia, tem uma certa limitação, sempre buscamos o diálogo, mas o Fundeb tem sua limitação quanto à secretaria de educação, pois é a secretaria que de fato mantém a estrutura do Fundeb, seu funcionamento [...]” (Representante de Estudantes)

Embora seja garantida a autonomia aos conselhos do Fundeb, esta autonomia se fragiliza pela estreita dependência que estes colegiados têm com o poder público, pela necessidade de condições de infraestrutura e demais insumos para o seu funcionamento. Neste sentido, o fiscalizador torna-se dependente do fiscalizado, inibindo as ações de acompanhamento e controle social dos recursos públicos. Muitas vezes, isto ocorre devido o descompromisso de gestores públicos com os Cacs ou Câmara decorrente de falta de vontade política em percebê-los como órgãos de democratização e participação da sociedade na cogestão das políticas educacionais (Freire, 2018).

“Por vezes confundíamos a Câmara como sendo um órgão da Semec, por esta dentro da secretária e ser composta por representantes ligados à Semec ou a gestão, as pessoas mais distantes era do sindicato e até mesmo os da sociedade civil eles conseguiam captar para o lado dele, a gente se sentia mal, constrangido, medo de ser coagido, por eles serem membros da Semec” (Representante de Professores das Escolas Públicas)

Apesar de garantida as condições básicas de funcionamento da Câmara, o colegiado apresentou-se como órgão ligado à gestão, devido os fatores relacionados ao local e às condições de funcionamento, devido a dependência com a Secretária Municipal de Educação do município. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de superação desta dependência estabelecida entre fiscalizador e fiscalizado.

4.3.5 Efetividade do Controle Social sobre os recursos do Fundeb de Teresina (2007-2020)

A efetividade das ações de controle social da Câmara do Fundeb foi investigada a partir da análise dos relatórios da Câmara de ACS do Fundeb sobre a prestação de contas dos recursos do Fundeb, das atas de reuniões do Colegiado e dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado, discussão apresentada a seguir, em dois blocos: o primeiro exclusivo dos relatórios de análise da Câmara; e o segundo articulando os relatórios do TCE-PI com as discussões presentes nas atas de reunião do Colegiados.

4.3.5.1 As decisões da Câmara de Acompanhamento e Controle Social em relação às contas do Fundeb

O processo de apreciação das contas do Fundeb pela Câmara de ACS ocorria a cada mês, sendo entregue pelo poder público para análise. Ao conselheiro era destinado um período, antes do processo de votação, para se fazer presente na sala da Câmara, para uma análise mais detalhada antes da reunião ordinária, momento de apreciação coletiva e discussões.

No que tange a isso, em entrevista, foi questionado aos ex-conselheiros se as prestações de contas eram entregues em um prazo suficiente para análise, se o tempo disposto era suficiente e se o formato dos documentos era de fácil entendimento:

“Documento com termos muito técnico, quem não era da área jurídica se perdia. As prestações de contas eram entregues no período, porém eram muitos conselheiros e o espaço era muito pequeno, não dava para quatro pessoas sentarem e fazerem análise, era muito pequeno, fazíamos individualmente” (Representante de Estudante/CME).

“Para primeiro impacto é muito técnico, muitos dados, muitas informações, muitos números, no início é um susto, mas depois vai se acostumando. [...] Às vezes atrasava, mas sempre era disponibilizado um tempo, nem sempre era possível de estar presente na sala” (Representante de Estudante).

Dos entrevistados, apenas a representação do poder público informou não ter havido dificuldade no entendimento dos documentos das prestações de contas, sendo uma das principais dificuldades pontuadas pelos conselheiros do Fundeb. Quanto às análises das contas, esta ocorria de forma individualizada devido à estrutura física da sala disponível para o colegiado, que não era adequada para tal função. Os conselheiros também alegaram falta de tempo para realizar a apreciação:

“A prestação de contas estava na sala do Fundeb para gente apreciar, o tempo era suficiente, mas diante do nosso tempo, é que era difícil. O formato dos documentos, acredito que sim, mas de 14 membros, 8 eram interessados, mas a secretária esclarecia tudo, apresentava uma síntese detalhada das contas, alguns só olhava e assinava, mas tinha alguns que eram dedicados demais” (Representante de Conselho Tutelar).

“Não tive dificuldade, por conta de a dinâmica da reunião do conselho favorecer isso, mesmo que disponível na sala do conselho, dada as funções que eu tinha na Secretaria, dificultava, eu não tinha tempo para realizar” (Representante do Poder Público).

“Muito corrido, e menos de uma semana para todos os conselheiros terem que apreciar, muitas pastas e documentos para serem analisados, então tem que ter maturidade, chegava uma pilha de documentos, mas faltava conhecimento técnico para entender determinadas compras” (Representante de Estudantes/CME).

Os problemas indicados somados à frágil cultura de participação política dos representantes da sociedade civil que integram o Conselho, além da baixa capacitação técnica dos Conselheiros para compreensão dos relatórios de prestação de contas, são aspectos pontuados por Silva (2011) como elementos que levam à inoperância no controle social. Essas fragilidades, atreladas à falta de conscientização para a realização do trabalho cooperativo entre os conselheiros, a sobrecarga de trabalho e motivações pessoais podem dificultar a ação fiscalizatória da Câmara.

O quadro a seguir apresenta o resultado, por ano, dos pareceres das contas sobre os recursos do Fundeb apreciados pela Câmara de ACS do Fundeb de Teresina, de 2007 a 2020.

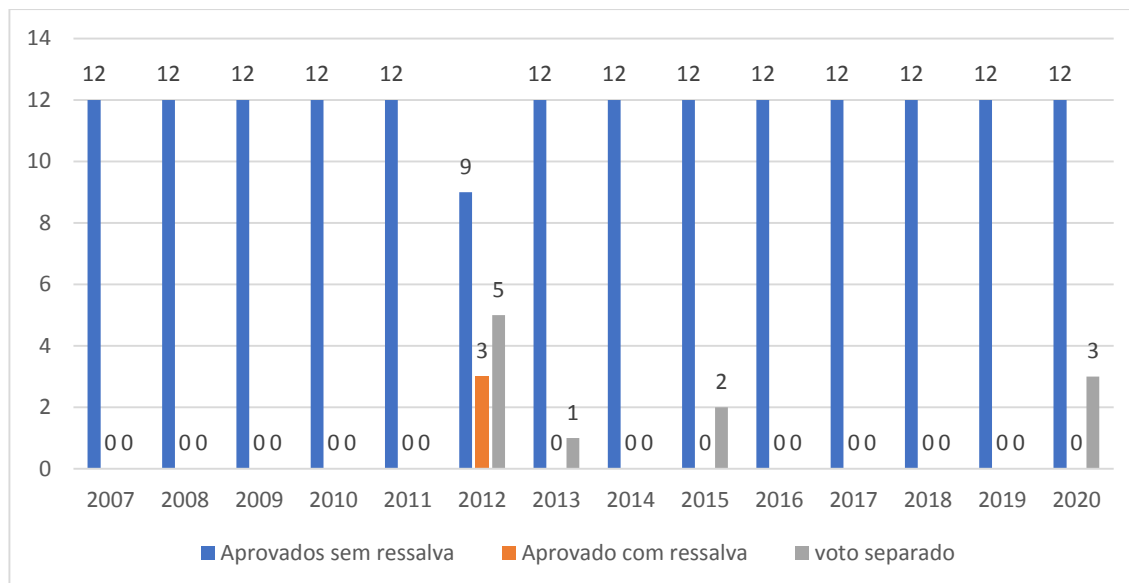
Quadro 15 - Resultado dos pareceres da Câmara de ACS do Fundeb/THE sobre as prestações de contas de 2007 a 2020

Ano	Aprovadas sem ressalvas	Aprovado com ressalva	Reprovadas	Voto Separado	Percentual de aprovação sem ressalvas
2007	12	-	-	-	100%
2008	12	-	-	-	100%
2009	12	-	-	-	100%
2010	12	-	-	-	100%
2011	12	-	-	-	100%
2012	09	03	-	05	75%
2013	12	-	-	01	100%
2014	12	-	-	-	100%
2015	12	-	-	02	100%
2016	12	-	-	-	100%
2017	12	-	-	-	100%
2018	12	-	-	-	100%
2019	12	-	-	-	100%
2020	12	-	-	03	100%

Fonte: elaboração própria, com base nos pareceres das contas do Fundeb (2007/2020).

De acordo com as informações apresentadas no Quadro 15, não houve contas do Fundeb, de 2007 a 2020, reprovadas pela Câmara. No entanto, 2% das contas foram aprovadas com ressalvas e 98% aprovadas sem ressalvas, no decorrer dos quatorze anos do fundo. As ressalvas ocorreram apenas em 2012, em 3 dos 12 meses desse ano, representado 25% do total. Os votos separados ocorreram entre 2012 e 2020. As informações são mais bem detalhadas no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Comparativo das Contas aprovadas com e sem ressalva pela Câmara de ACS do Fundeb de Teresina-2007 a 2020



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios dos pareceres das contas do Fundeb (2007/2020).

Do ano de 2007 até o ano de 2011 as contas foram aprovadas pela Câmara, embora alguns conselheiros tenham se recusado a assinar os pareceres, como manifesto frente a possíveis irregularidades, conforme verificado nos relatos das atas dos anos supracitados. Em 2012, ocorreram ressalvas sobre as referidas contas, resultando em “aprovação com ressalvas” da prestação de contas de três meses.

Para alguns conselheiros, o “voto separado” se justificava pelo desacordo com a aprovação pelo colegiado. Esse termo foi atribuído após discussão no colegiado, sendo uma orientação da Controladoria Geral do Município (CGM), pois a recusa de assinatura de conselheiros gerou rejeição das contas por parte do TCE-PI, em 2011 (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de fevereiro de 2012).

A inclusão do termo “aprovação com ressalvas” deu-se após discussão do colegiado sobre se colocaria ou não o termo “irregular” nos pareceres das contas do Fundeb. Mediante votação, ficou decidido pelo termo “irregular” pela maioria dos conselheiros, sendo que apenas três membros discordaram da atribuição do termo: os representantes dos segmentos de servidores técnicos, do poder público e do Conselho Tutelar (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de fevereiro de 2012). Apesar de aprovado, o termo “irregular” não foi utilizado no decorrer do período analisado, possivelmente porque não era de interesse do poder público.

Soares (2011), em seu estudo sobre a Câmara de ACS do Fundeb, identificou que a postura dos representantes sindicais frente a prestação de contas era cautelosa, isso porque se recusavam, com frequência, a assinar contas que julgavam ter caráter duvidoso ou por não entenderem a documentação apresentada. A postura mais crítica em relação à administração permitiu a constatação de algumas irregularidades.

Nesse sentido, o fato de não haver reprovação das contas pela Câmara, ocorrendo, no máximo, “aprovação com ressalvas”, não significa que não aconteceram disputas de interesses e de interpretação. O resultado, por si, não assegura que não houve polêmicas ou discordâncias, mas evidencia que o resultado é a decisão da maioria, que quando alinhada aos interesses da gestão, limitam o exercício do controle social.

Em 2012, a Câmara verificou, na folha de pagamento, a inserção de pessoal do magistério que não estava no efetivo exercício, recebendo pelos 60% do Fundeb destinado à valorização, contrariando a Lei nº 11.494/2007, que estabelecia o referido percentual para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Esse problema foi verificado em quase todos os meses do ano, com exceção de maio, não havendo iniciativa para a reprovação, ficando no âmbito das aprovações com ressalvas, mesmo assim, em somente três meses (fevereiro, março e abril de 2012). Nos demais, a Câmara reconheceu o problema no relatório, mas, ainda assim, informou que o colegiado “concluiu que foi observada a consistência a com a legislação vigente, considerando, portanto, regular com ressalvas supracitadas, tal prestação de contas” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, pareceres das contas do Fundeb de 2012).

No dia 14 de fevereiro de 2012, em ata foi registrado que:

houve a presença do Secretário Municipal de Educação daquele período em reunião da Câmara, na ocasião a representante de professores (Maria Osmarina Moura Bezerra) anunciou a greve da educação municipal e solicitou o esclarecimento acerca da implantação do valor destinado ao auxílio de deslocamento no contracheque do servidor municipal que, com a eliminação dos vales transporte, não optou pelo cartão eletrônico (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, ata 14 de fevereiro de 2012).

Devido à necessidade de o secretário de educação ausentar-se da reunião, o gerente financeiro da Semec-The ficou responsável pelos demais esclarecimentos, em resposta informou que: “[...] não optando pelo serviço do cartão eletrônico o servidor não terá desconto em seu contracheque, mas em compensação não terá contrapartida, pelo menos por enquanto [...]” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, ata 14 de fevereiro de 2012).

A representação de professores atuante no colegiado fomentava a função fiscalizatória e a requisição de esclarecimento por parte do gestor do recurso, tendo em vista melhorias na educação do município, sobretudo da categoria de sua representação.

Salienta-se que, quando necessário, a Câmara solicitou a realização de audiências com o Secretário de Educação. Ao ser questionado aos ex-conselheiros se houve alguma audiência com o Secretário de Educação, os objetivos, e se as demandas foram atendidas, por unanimidade relataram que foram poucas as audiências, embora tenha havido solicitações constantes por parte da Câmara, para esclarecimentos sobre os problemas detectados nas inspeções ou nas análises das contas, havendo, em sua maioria, a presença de um representante da Semec para tais esclarecimentos, conforme o relato a seguir:

“Sim, houve algumas audiências com ele, quando não podia estar presente mandava um representante da Secretaria. Algumas demandas eram atendidas, outras não, por exemplo o ar-condicionado nas escolas que não havia” (Representante de Diretores das Escolas Públicas).

Em retorno às ressalvas referente às prestações de contas dos meses de fevereiro, março e abril de 2012, verificou-se que os relatórios de aprovação não foram assinados pela representante dos professores, por não concordar com o valor exorbitante destinado ao pagamento de mão de obra de pessoal terceirizado, e com a folha de pagamento da prestação de contas analisadas, tendo em vista que se observou o pagamento de professores que estão na sede com o percentual de 60% do Fundeb. Na ocasião, o representante da Semec, gerente de finanças, respondeu que: “[...] a informação observada pode ser ou não ocasionada por inconsistência do sistema ao gerar o relatório, garantindo que irá fazer pessoalmente essa verificação. Prometeu, outrossim, fazer o devido acerto e encaminhar a esta Câmara” (Câmara de Acompanhamento e Controle, ata de abril de 2012).

Nos registros das atas de maio do mesmo ano observou-se que os conselheiros buscaram esclarecimentos da Semec. Na ocasião, esteve presente o secretário executivo da Secretaria de Educação, esclarecendo sobre os gastos com a contratação de empresas terceirizadas:

“[...] o nobre secretário afirmou que estes gastos estão atendendo plenamente a legislação vigente e que acontece dentro do mais absoluto rigor, através da lei de licitação atualmente em vigência. No tocante à folha de pagamento o seu processamento acontece na secretaria de administração do Município - SEMA, mas que com essa notícia, já foi providenciada uma profunda análise e, em se detectando incongruência no pagamento de professores que não estejam em efetivo exercício do magistério dentro dos 60%, serão feitos os devidos acertos e restituição de valores, que possam ter sido pago em desacordo, e esta câmara será comunicada dos atos tomados nas providências

e o cumprimento da lei, pois é propósito, objetivo da SEMEC a mais profunda e consistente observação da legislação vigente” (Câmara de Acompanhamento e Controle, ata de maio de 2012).

Na ocasião, o representante solicitou que o colegiado revisse as análises e que aprovasse tais prestações de contas, acreditando que “se houve algum erro, não foi intencional” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de maio de 2012). Após discussão, o parecer foi modificado, retirou-se o termo irregular com anuência da maioria na votação. A representante dos professores (Maria Osmarina Moura Bezerra – Anexo 1) permaneceu com voto em separado, por justificar que tal prestação estava irregular. O episódio revela a forte influência da Semec sobre as tomadas de decisões da Câmara de ACS do Fundeb naquele período.

A Semec revelou ter consciência de tal irregularidade, pois, na reunião de junho de 2012, os representantes da secretaria informaram estarem esperando:

“[...] a emissão do parecer técnico do TCE-PI acerca dos valores correspondentes às inconsistências detectadas nas folhas de pagamento da prestação de conta do Fundeb e de outros itens pertinentes, porém ainda não houve resposta. A Semec vem, a partir de abril de 2012, detectando as inconsistências nas folhas de pagamento para correção e tão logo receba a resposta do TCE efetivará os ajustes e encaminhará cópia dos documentos para esta Câmara” (Câmara de Acompanhamento e Controle, ata de maio de 2012).

Em que se pese o reconhecimento das irregularidades, tanto por parte do colegiado quanto pela Semec-The, as contas foram aprovadas pela Câmara, com exceção da representação de professores, segmento crucial no caráter fiscalizatório daquele período.

O relatório não explicita a metodologia utilizada pelo colegiado para a detecção da irregularidade nas folhas de pagamento. No entanto, no mês de setembro, houve o ressarcimento dos recursos usados indevidamente. Porém, no mês seguinte, e até dezembro, o problema continuou sendo relatado nos relatórios mensais (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, novembro/dezembro de 2012).

Em cinco meses (junho, agosto, outubro, novembro e dezembro de 2012) aparece o voto, em separado, da professora representante do Sindicato Municipal (Maria Osmarina Moura Bezerra), pela questão da remuneração de docentes que não estavam em efetivo exercício, mas também pelo elevado número de terceirizados na rede (junho e agosto) e pelo desconto efetivado no contracheque dos profissionais da educação que possuem direito ao horário pedagógico, conforme Lei nº 11.738/2008, a qual estabelece o Piso Salarial Profissional

Nacional e o limite de 2/3 da carga horária de interação com os educandos (outubro, novembro e dezembro).

No mesmo ano de 2012, o colegiado discutiu outros problemas, conforme registrado a seguir:

“[...] as empresas de ônibus que transportam alunos, o escolar, a falta de qualidade dos serviços prestados pelas referidas empresas, bem como a falta de segurança e de seguro dos veículos, motoristas, monitores e transportando, inclusive casos em que motoristas não possuem carteira de habilitação, entre outras.” Também esclarecimento junto à Semec relativo à ausência do pagamento com pessoal terceirizado, transporte escolar, SERVI-SAN, locação de imóveis, telefone, solicitando a regularização da situação” (Câmara de Acompanhamento e Controle, ata de dezembro de 2012).

As inspeções realizadas naquele período foram essenciais para detectar irregularidades. Após visitas de inspeções da Câmara em obras, foi sugerido, pela representação de professores, que o colegiado encaminhasse expediente solicitando da Semec a suspensão de pagamento das construtoras nas quais fossem detectadas irregularidades ou ausência de efetivação de serviços. Tal sugestão foi aceita unanimemente (Câmara de Acompanhamento e Controle, ata de dezembro de 2012). No entanto, essas inconsistências só foram resolvidas no ano de 2013, o ressarcimento dos recursos pagos às construtoras foi detectado nos registros das atas de abril de 2013, evidenciando que a crítica do colegiado pode incidir nas resoluções de inconsistências detectadas.

No ano de 2013, a questão do pagamento do magistério que não estava em efetivo exercício foi verificada, mas indicando o ressarcimento de tais valores (janeiro, fevereiro, maio, junho, julho). No mês de abril foi verificado um voto em separado da representante dos professores (Maria Osmarina Moura de Bezerra), com a seguinte justificativa:

“[...] por não concordar com a aplicação dos recursos do Fundeb em despesas de locação de imóveis e pagamento de empresas que prestam serviços de péssima qualidade nas escolas, o que se pode confirmar com a reclamação de direções de escolas. Também por compreender que tais serviços devem ser pagos com recursos próprios do Tesouro Municipal, e assim, ser viabilizada uma melhor remuneração para os servidores técnico-administrativos que trabalham nas escolas como secretários e auxiliares, agentes de portaria, zeladoras e merendeiras” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, relatório sintético de abril de 2013).

Nesse mesmo ano, a representante de professores, em reunião com a presença do Secretário Municipal de Educação, fez observações acerca do percentual do repasse do recurso

do Fundeb destinado ao pagamento do magistério: 2011, correspondente a 60,01% (mínimo determinado por lei); 2012, 69,62 %, mesmo a PMT concedendo 24% de ajuste salarial do Magistério (somando abono férias e 13º salário), após greve da categoria. Foi discutido que o repasse do Fundeb é insuficiente para garantir uma educação com qualidade, mesmo que não seja a totalidade dos recursos de MDE no município. No mesmo período foi identificado, pela Câmara, discrepância entre o valor do repasse mensal informado pelo Tesouro Nacional e o valor creditado na conta do Fundeb do município, conforme o extrato bancário do Banco do Brasil (maio/2013). Problema para o qual se buscou esclarecimentos junto à Contadora Geral do PMT.

Em 2014, o ressarcimento de profissionais que não estão em efetivo exercício foi mencionado (janeiro e março). Todas as contas foram aprovadas nesse ano, não havendo nenhuma ressalva ou voto em separado. Destaca-se, no período, a ausência da representação docente na Câmara do Fundeb, em oito reuniões, assim como mudança nessa representação, indicando que a presença crítica contribui para o melhor controle social.

No ano de 2015, uma única ressalva foi técnica de correção de relatório da Câmara sobre valores informados no mês anterior. Todas as contas de 2015 foram aprovadas, mas detectou-se voto em separado em agosto e setembro, a favor da ressalva, porque a representante dos professores (Maria Osmarina Moura de Bezerra) considerou indevido o pagamento de hora-aula excedente (hora extra) na folha do pessoal do magistério, no cômputo dos 60%, pois essas horas não incorporam nenhum direito ao profissional, nos termos da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, que orienta a implantação dos planos de carreira.

Em 2016, todas as contas foram aprovadas; ressalvas pontuais foram verificadas, mas apenas para correção de nomes em relatórios anteriores (julho). Todas as demais contas foram consideradas em “perfeita concordância com a legislação vigente”. Em 2017, 2018 e 2019 todas as contas foram “aprovadas sem ressalvas”.

Em 2020, todas as contas foram aprovadas, havendo três com votos em separado, da representante dos professores (Vanda Lima Carvalho Lima), que discordou da prestação de contas em decorrência de desconto de faltas nos contracheques de parte dos profissionais da educação em greve (outubro, novembro e dezembro), da necessidade de subsídios para aquisição, manutenção ou fornecimento de equipamentos tecnológicos e infraestrutura para o trabalho remoto dos docentes em contexto da Covid-19 (outubro), e pagamento indevido de despesas de exercícios anteriores com recursos do Fundeb (novembro).

Na reunião de junho de 2020, a representante dos professores fez a solicitação da relação nominal dos servidores que recebem gratificações com recursos provenientes do Fundeb (60% e 40%). O colegiado aprovou tal solicitação, e em outubro do mesmo ano a mesma conselheira solicitou um representante da Semec para esclarecimentos acerca do “não pagamento do retroativo de sete meses referentes ao piso salarial e da mudança de nível de mais de 80% dos profissionais do magistério que se encontra em atraso”. Em resposta ao questionamento levantado, a secretária executiva da Semec informou sobre o pagamento do piso salarial de 2020. Quanto às mudanças de níveis, a representante informou que estas estão tramitando regularmente, conforme demanda. A representante dos professores não se sentiu satisfeita com tal informação.

O movimento de análise e votação das contas do Fundeb pela Câmara de ACS, de 2007 a 2020, demonstra a complexidade das relações estabelecidas pelo colegiado no processo de análise e decisão, denotando a necessidade de que todos os conselheiros tenham consciência de seu papel e autonomia para executar sua função, assim como iniciativa de diálogo com as instâncias de controle estatal, como o TCE, assunto do tópico a seguir.

4.3.5.2 As decisões dos TCE sobre as contas do Fundeb em Teresina e sua conexão com a Câmara do Fundeb

A apreciação das contas do Fundeb também cabe ao TCE, como instância de assessoria do legislativo, assim como ao TCU e a CGU, pois atuam na fiscalização das contas que envolvem recursos federais, no caso do Fundeb, dos estados que recebem a complementação da União.

De acordo com Soares (2020), desde a criação dos fundos (Fundef/Fundeb) o Estado do Piauí recebe a complementação da União, razão pela qual a CGU exerce sua função constitucional de fiscalização deste fundo no Piauí e em seus municípios. Nesse sentido, em estados que recebem a complementação da União, como é o caso do Piauí, as prestações de contas dos recursos financeiros do Fundeb são apreciadas, também, pela CGU/PI e pelo TCU.

O TCE, como já dito, também é responsável pela fiscalização das contas da educação. Os Tribunais de Contas constituem-se como órgãos auxiliares de fiscalização externa. As contas dos três poderes de cada ente federativo são submetidas à fiscalização desses órgãos que, dentre as suas funções, não possuem poder punitivo, apenas podem emitir pareceres aprovando ou não as contas apreciadas. O TCE/PI tem a responsabilidade de fiscalizar anualmente as contas de

todos os 224 municípios piauienses, inclusive as contas do Fundeb que devem ser enviadas com os pareceres mensais emitidos pelo Cacs do Fundeb (Soares, 2020), pois, conforme o art. 27 da Lei nº 11.494/07, § único, as prestações de contas devem ser instruídas com parecer do conselho responsável (Cacs/Fundeb), a ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas.

A CGU e o TCE/PI são órgãos de controle institucional que têm o livre acesso aos dados contábeis da União, estados e municípios. Como agentes fiscalizadores, podem atuar de forma qualificada no processo de acompanhamento, controle e fiscalização das ações do Poder Público em casos de descumprimento da legislação por parte dos gestores municipais em reprovação das contas de governo (Soares, 2020).

Ao questionar sobre a parceria estabelecida entre a Câmara e os órgão de controle interno, obteve-se o depoimento a seguir:

“Naquilo de formação, foi solícito, naquilo que solicitamos eles foram, mas erramos em não buscar orientações e ajuda constantemente” (representante de pais/estudantes/CME).

Evidencia-se que os órgãos de controle contribuíram para o processo de formação anual dos conselheiros e para o cumprimento de demandas pontuais. Isso demonstra que é necessário que essa relação seja integrada, tendo em vista o efetivo acompanhamento e controle dos recursos do Fundeb, como tratado por Silva (2013), que reforça a existência de uma articulação entre as instâncias de controle a fim de que seja possível combater a cultura de desvios de recursos públicos em nosso país.

A análise das Contas do Fundeb, no município de Teresina/PI, entre 2007 e 2020, através dos pareceres emitidos pelo TCE-PI, foi considerada a fim de perceber a efetividade da atuação da Câmara de ACS no Município, em diálogo com as discussões registradas nas atas do Colegiado. A seguir, apresenta-se a síntese das irregularidades detectadas pelo TCE, conforme relatórios de análise das contas.

Quadro 16 - Irregularidades encontradas pelo TCE-PI sobre as contas do Fundeb de Teresina (2007-2020)

ANO	IRREGULARIDADE
2007	● Não envio de peças componentes da prestação de contas; ● Não envio da relação das licitações realizadas; ● Restos a pagar de exercício anterior.
2008	● Não foram detectadas irregularidades;
2009	● Ausência de Peças;

	• Locações de veículos; • Aditivos efetuados em dia não úteis para o serviço público; • Recibos sem datas e/ou sem assinaturas;
2010	• Locação de Veículos: não cumprimento de regras contratuais e editalícias por parte das empresas prestadoras dos serviços;
2011	• Processos de despesas relativos à locação de mão de obra com documentação comprobatória incompleto;
2012	• Despesa sem licitação e irregularidades no respectivo contrato;
2013	• Não foram detectadas irregularidades;
2014	• Não foram detectadas irregularidades;
2015	• Não foram detectadas irregularidades;
2016	• Irregularidades em Contrato nº 01/2016; • Irregularidades em dispensa de licitação nº 25/2016; • Irregularidades em dispensa de licitação nº 02/2016; • Irregularidades no contrato nº 20/2013; • Irregularidades no contrato nº 19/2013;
2017	• Irregularidades na dispensa de licitação nº 09/2017/SEMEC/PMT Potencial prejuízo ao erário no valor de R\$ 914.936,34 (novecentos e catorze mil, novecentos e trinta e seis reais e trinta e quatro centavos); • Da insuficiente comprovação da vantagem da contratação; • Pagamento irregular com recursos do FUNDEB; • Irregularidades na dispensa de licitação nº 06/2017/SEMEC/PMT Cotação de preços a empresa supostamente “de fachada”; • Contratação de empresa por meio de dispensa para serviços de “Agente de Portaria”, cargo constante no Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de Teresina; • Contratação irregular por meio de dispensa por sucessivas vezes, justificadas pelo inciso IV, art. 24 da Lei nº 8.666/93; • Pagamento irregular com recursos do FUNDEB;
2018	• Reincidência de Apontamentos de Irregularidades no Exercício Financeiro de 2017 Kleber Montezuma Fagundes dos Santos (Secretário da SEMEC e Gestor do FUNDEB); • Realização de despesas sem cobertura contratual; • Publicação fora do prazo da nomeação de Fiscal de Contrato, Irregularidades na formalização do Termo de Fomento nº 11/2018; Deficiência na fiscalização e controle na execução do Termo de Fomento nº 11/2018; • Irregularidades na formalização do Termo de Fomento nº 10/2018; • Deficiência na fiscalização e controle na execução do Termo de Fomento nº 10/2018; • Irregularidades na formalização do Termo de Fomento nº 006/2018; Deficiência na fiscalização e controle na execução do Termo de Fomento nº 006/2018; • Ausência de publicação da nomeação de gestor de parceria; • Veículos com idade máxima em desacordo com os Regulamentos Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos;
2019	• Não cadastramento de contratos no Sistema Contratos WEB; • Irregularidades na formalização do Termo de Fomento nº 04/2018; • Falhas na execução e controle do Termo de Fomento nº 04/2018; • Irregularidades na formalização do Termo de Fomento nº 11/2018; • Falhas na execução e controle do Termo de Fomento nº 11/2018;

	• Ausência de identificação dos termos de parceria na portaria de designação do gestor; • Nomeação irregular de fiscal de contratos; • Ausência de assinatura do nutricionista nas fichas técnicas; • Controle inadequado no armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios; • Veículos com idade máxima em desacordo com o regulamento; • Irregularidades detectadas em relatório de inspeção da Câmara do FUNDEB/CME/THE;
2020	• Reincidência de Irregularidade - Veículos com Idade Máxima em Desacordo com as Recomendações Regulamentares.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos relatórios anuais de prestações de contas do TCE-PI de 2007 a 2020.

Para a análise do quadro 16, serão resgatadas as considerações da Câmara de ACS do Fundeb, buscando verificar se houve diálogo entre o colegiado e o TCE-PI e se os problemas indicados pelo TCE foram percebidos na análise do Colegiado.

Em 2007, foram apontadas pelo TCE-PI o não envio de peças componentes da prestação de contas e da relação das licitações realizadas, e foram identificados restos a pagar de exercício anterior. Em conclusão, o TCE-PI informa que o processo terá que ser submetido à apreciação superior para esclarecimentos necessários, e solicita à Câmara de Vereadores, em caso de conhecimento de fatos ou de documentos, que os encaminhe para que seja procedido o reexame. O relatório não informa se as contas do Fundeb foram consideradas “irregulares” ou não, emitindo um parecer genérico:

Diante do trabalho aqui relatado, a Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal considera o presente processo em condições de ser submetido à apreciação superior e coloca-se à disposição do Sr. Conselheiro Relator Joaquim Kennedy Nogueira Barros para os esclarecimentos que se fizerem necessários e, assim também, se a douta Câmara de Vereadores tiver conhecimento de fatos ou de documentos que alterem estas conclusões, poderá encaminhá-los a este Tribunal para que seja procedido o devido reexame (Relatório das Contas de gestão municipal-TCE-PI, 2007).

Soares (2020) explica que na gestão desses recursos, dependendo da irregularidade, o processo de apuração das contas pode estender-se a outros órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público (MPF), a Polícia Federal (PF), o TCU, a Procuradoria da República, o Ministério da Educação (MEC), entre outros. De forma prescritiva, órgãos como o TCE/PI e a CGU têm feito capacitações para os gestores públicos, bem como auditorias que avaliam as ações dos programas dos governos, além de promover ações investigativas e de orientação aos gestores públicos. Quando apontam falhas ou irregularidades, segundo a autora, tais auditorias podem resultar: a) em recomendações para tornar mais transparente a administração pública; b)

no ressarcimento aos órgãos financeiros; c) em punição tanto aos dirigentes como às empresas corruptoras; d) em punição aos agentes públicos por meio de demissão, destituição ou cassação da aposentadoria, entre outros procedimentos administrativos.

No registro de ata foi descrito, em reunião de 26 de junho de 2007, que a Câmara buscou esclarecimentos junto à Semec, através do relatório bimestral de análises de recursos recebidos ou repassados à conta do Fundeb, referentes aos meses de janeiro e fevereiro, solicitando atenção nas questões de orçamento e empenho, para evitar erros. O representante da Secretaria presente informou que as licitações eram feitas via pregões eletrônicos, independentemente de sua localização, e que a Semec fez cerca de mais de 1.000 licitações só para obras, havendo compromisso de realizar fiscalizações, sobretudo mediante quadros comparativos referentes ao serviço contratado e efetivado.

Também foi identificado pelo colegiado uma variação nos valores referentes aos mesmos serviços de diferentes empresas, assim como o empenho para a realização de pagamento a empresa que não realizou “o trabalho com plenitude e que o serviço, não está a contento”, conforme verificado em inspeções do colegiado (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de junho de 2007).

Diante disso, foi encaminhado à Semec-The um ofício pedindo atenção no trabalho de orçamento e empenhos visando evitar a perda de recursos do Fundeb. Na ocasião, os conselheiros informaram que só assinariam o parecer de março do referido ano caso obtivessem da Semec uma posição sobre uma possível auditoria. Tais questionamentos foram respondidos na reunião seguinte pelo secretário de Educação do período, que se comprometeu com a resolução. O episódio revela que a Câmara esteve atenta às questões de obras e serviços de engenharia em andamento e/ou concluídas, realizando seu papel de acompanhar e controlar tal ação através das inspeções. No entanto, sua atuação não foi suficiente para evitar inconsistências na prestação de contas.

Portanto, o colegiado, em 2007, buscou realizar seu papel, reivindicando esclarecimentos e resolutividades aos órgãos responsáveis e ao poder público sempre que identificava ações inapropriadas com os recursos do Fundeb, sendo que as especificidades de análise do TCE e dos documentos por ele exigidos não chegaram ao entendimento do Colegiado.

Em 2008, no parecer do TCE-PI, não foram detectadas incoerências: “através da análise das peças que compõem o balanço geral do município, foi constatada a devida consolidação dos valores referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial de todas as entidades

compreendidas no orçamento municipal para o exercício em referência” (Relatório das Contas de gestão municipal-TCE-PI, 2007).

No que se refere aos instrumentos de planejamento orçamentário, o TCE-PI apurou inconsistências:

Ocorreu que ao se analisar de forma mais incisiva as três peças citadas (a Compatibilidade das peças orçamentárias), foram detectadas algumas impropriedades no que tange especificamente à inclusão de ações de governo uma vez que em determinada peça orçamentária não se faz a previsão das mesmas, e também no que se refere à mensuração de metas a serem cumpridas, em que se percebe valores diferenciados para as peças, permitindo detectar estas discrepâncias no PPA, LDO e LOA (Relatório das Contas de gestão municipal-TCE-PI, 2008, s/p).

Foi frisado pelo TCE/PI que “O PPA é o elemento-chave no processo de planejamento e deve nortear a elaboração da LDO, a qual por seu turno deve orientar a elaboração da LOA”. Na realidade, ações evidenciadas na LDO não foram mencionadas na LOA como metas, mensuradas quantitativamente, assim como não foram previstas no PPA, portanto, não houve compatibilização entre peças orçamentárias, informando a necessidade de maior atenção e controle na elaboração do planejamento orçamentário, principalmente em relação à LDO e LOA, as quais devem ter como norte o PPA, segundo o TCE/PI (Relatório das Contas de gestão municipal-TCE-PI, 2008, s/p).

No que tange à questão do planejamento orçamentário, em que pese ser previsto na Lei o acompanhamento pelo Conselho do Fundeb, a Câmara não se atentou para esta ação, embora, por vezes, tenha tratado da necessidade de participar da elaboração da LDO, conforme os registros das atas de 2008.

Nos registros das reuniões de 2008, os conselheiros informaram suas “preocupações com a fiscalização das obras que ora está por conta das secretárias SDU’S e SDR, uma vez que existem construtoras que ganham licitações por um preço muito aquém do real, inclusive tem construtora que propôs realizar o trabalho com um preço com quase 50% a menos” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de fevereiro de 2008). Diante do exposto, o Colegiado buscou esclarecimentos acerca das licitações junto às secretárias responsáveis.

Os relatórios também informam que foi identificado equívoco no pagamento de duas servidoras lotadas no serviço administrativo na Sede da Semec, em que ambas foram pagas com recursos do Fundeb referentes aos 60% destinado à remuneração dos profissionais em efetivo exercício do magistério. Foi também realizado o pagamento de diretores com percentuais de 40%, enquanto estes deveriam ser pagos com 60% dos recursos do Fundeb.

Em 2009, o TCE/PI registrou em irregularidades a ausência de peças nas prestações de contas; nas locações de veículos; nos aditivos efetuados em dia não úteis para o serviço público; e documentos sem datas e/ou sem assinaturas. Nas conclusões, o TCE descreve a seguinte informação:

Analizadas as prestações de contas da SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura e FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica para o exercício de 2009, conclui-se que foram cometidas irregularidades, apontadas ao longo desse relatório, as quais, além de evidenciar ausência de controle interno, configuram inobservância à legislação vigente, na qual se incluem os princípios da Administração Pública, notadamente o da legalidade, a Constituição Federal, de 12/12/2008, a Lei Nº 2.959, de 06/12/2000, a Lei 11.494 de 20/07/2007, as Resoluções TCE nº 1.804/08, a Lei nº 4.320/64 e a Lei nº. 8666/93 (Relatório das Contas de gestão municipal-TCE-PI, 2009, s/p)

Os problemas detectados pelo TCE não foram percebidos pela Câmara de ACS do Fundeb, possivelmente pela falta de condições de análise das contas do Fundo. Nesse sentido, nos registros das atas, dois conselheiros, representantes de servidores administrativos e professores das escolas públicas, não assinaram os pareceres das prestações de contas de fevereiro/2009, por justificativa de não compreenderem os documentos apresentados, devido terem sido eleitos na véspera da reunião, sem tempo hábil para apreciação, necessitando, assim, de maior tempo para análise e compreensão. Os mesmos conselheiros não assinaram os pareceres do mês de março, por não receberem esclarecimentos acerca do valor de R\$ 15.376,92 pago a determinada servidora lotada em uma escola do município. Em resposta, a Secretaria informou que os valores repassados se tratavam de abonos permanência.

No mesmo ano, o colegiado, através da representação de professores, informou da importância da participação da Câmara no planejamento da Semec, para opinar na elaboração de metas e ações prioritárias da educação no que se refere à aplicação dos recursos do Fundeb. Houve a presença de um representante da Semec para uma discussão sobre aplicação do Fundo conforme previsto na LDO/2009 e 2010 e para prestar esclarecimentos sobre os respectivos documentos, sendo consensuada a necessidade de participação e acompanhamento da LDO por parte da Câmara, para se fazer cumprir a Lei Federal do Fundeb, que estabelece no art. 24, § 9:

Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos (Brasil, 2007).

No processo da LDO de 2011 foi assegurada a participação de uma equipe da Câmara. Embora a Câmara tenha buscado efetivar o acompanhamento e controle das aplicações realizadas dos recursos do Fundeb, apresentando resistências de segmentos em assinar pareceres, reivindicando informação e esclarecimentos por parte do gestor dos recursos, não conseguiu vislumbrar as irregularidades apontadas pelo TCE/PI, possivelmente pela falta de conhecimento técnico necessário ao controle social e ao monitoramento do uso dos recursos públicos. Santos (2008) indica que o papel do Cacs não se restringe à fiscalização ou ao mero acompanhamento das atividades do poder público, referendando decisões já tomadas, mas envolve uma avaliação dos seus atos e decisões em comparação com os parâmetros estabelecidos, processo complexo que exige consciência e formação que assegure o cumprimento de tais funções.

Em 2010, o TCE constatou o não cumprimento de regras contratuais e editalícias por parte das empresas prestadoras dos serviços na locação de Veículos, concluindo que foram cometidas irregularidades. Nesse período, a Câmara do Fundeb estava atenta às questões do transporte escolar e, através da representação de servidores técnicos da rede pública (Francisco José da Silva), solicitou cópias de todos os contratos vigentes da Semec com as empresas, para fins de acompanhamento e controle de tal ação. No entanto, nos registros das atas não foi identificado se houve a entrega das cópias ao colegiado.

Nesse mesmo ano também não consta aprovações com ressalvas e nem voto separado mesmo diante dessas irregularidades detectadas pelo TCE-PI, porque a Câmara não identificou as mesmas inconsistências do tribunal. No entanto, buscou esclarecimentos acerca do desconto de vales transportes no contracheque dos servidores públicos municipais; solicitou a lista de profissionais ociosos (sem exercer funções) e esclarecimento sobre a fonte de pagamento de profissionais contratados, os não efetivos (2.585) e os estagiários (1.400). Em resposta, o Secretário de Educação informou que tais contratos são pagos com recursos próprios do município, e se propôs a regularizar as contratações (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de julho de 2010).

A Câmara de ACS do Fundeb também realizou em 2010 visitas às escolas das Zonas Leste, Sul e Norte (urbana e rural), constatando irregularidades nas obras. A fim de saná-las, buscou junto à Semec, à Superintendência de Desenvolvimento Urbano (SDU) e à Secretária de Desenvolvimento Rural (SDR), órgãos responsáveis pelos convênios, esclarecimentos para tais inconsistências, a fim de que fossem tomadas providências.

Ao questionar os ex-conselheiros sobre suas principais dificuldades em fiscalizar os recursos do Fundeb, um deles aponta para a necessidade de interação com os órgãos de controle:

“Dificuldade de conhecimento, pouca interação com os órgãos de controle interno, TCE, CGU, para uma melhor fiscalização” (Representante de Pais/Estudantes/CME)

Essa relação com os órgãos de controle é essencial, porque a eles cabe a fiscalização contábil financeira. Nesse sentido, o papel do conselheiro em sua completude deve transpor os limites do contábil-financeiro, que é complexo para o papel dos conselheiros, alcançando uma visão sociopolítica e um efetivo controle social, tendo em vista a garantia do direito à educação. Silva (2021) problematiza essa questão ao indicar a tentativa de sinonimizar fiscalização e controle com controle social e acompanhamento, conceitos parecidos, mas que remetem à ação realizada por entidades diferentes dentro da administração pública, o que dificulta a ação do Cacs.

Diante disso, reforça-se a necessidade de articulação entre as instâncias para controle estatal e social, a fim de seja possível combater a cultura de desvios de recursos públicos em nosso país. A articulação entre o TCE e o Cacs pode viabilizar parcerias para a formação dos conselheiros, com o objetivo de potencializar o funcionamento do colegiado, contribuindo para a efetividade da fiscalização dos órgãos estatais e para o controle social (Silva, 2013).

Em 2011, o TCE-PI, como apresentado, registrou irregularidades sobre processos de despesas relativos à locação de mão de obra com documentação comprobatória incompleta, concluindo que foram cometidas irregularidades.

A Câmara, nesse mesmo ano, passou estar atenta às mesmas questões, pois solicitou a suspensão do pagamento da empresa Engedata Construtora e Informática Ltda, por pendências detectadas em vistorias realizadas pelo colegiado em CMEIs. A Câmara chamou atenção da Semec ao processo de apreciação das licitações, pedindo equilíbrio entre preço e qualidade.

A questão do alto número de profissionais ociosos (efetivos sem exercer função, apenas recebendo a remuneração) na secretaria municipal também foi tratada pela Câmara, enfatizando a possível realização de denúncias. A Semec buscou esclarecer que os contratos ocorreram de acordo com as demandas, via licitação, em cumprimento com o Termo de Ajuste de Conduta, que se encontrava em situação jurídico-legal. Mesmo assim o Colegiado sugeriu a alteração da legislação municipal e a realização de concurso público para serviço técnico administrativo. A questão da restituição de valores no pagamento indevido de pessoas na parcela do 60% destinado ao magistério, identificados pelo colegiado, foi retomada.

A atuação da Câmara na busca de resolver problemas identificados pelo TCE/PI surtiu efeitos pontuais, visto que o Colegiado não tem caráter punitivo, restringindo-se a observações e cobranças ao poder público para a resolução dos casos identificados.

Em 2012, o TCE/PI identificou irregularidades nas despesas sem licitação e no respectivo contrato. As irregularidades apontadas pelo TCE/PI não foram verificadas pela Câmara, dedicando-se a questões como a execução inadequada do Programa Um Computador por aluno - UCA, devido à péssima qualidade das tomadas instaladas no piso das salas de aula, que inviabilizam o andamento das atividades discentes em determinadas escolas. Para tal ação, a Semec prometeu a resolutividade.

Nos relatórios do TCE de 2013, 2014 e 2015 não foram indicadas incoerências no que tange aos recursos do Fundeb nas contas públicas, embora informassem irregularidades na execução de convênios (subvenções sociais) com recursos da Semec, problema verificado pela Câmara.

Em 2015, o relatório do TCE informou que a Unidade Orçamentária do Fundeb se encontrava “sem ocorrências dentro da amostra de despesa analisada.” No entanto, na unidade orçamentária da Semec, houve irregularidades na execução de convênios, na instrução da prestação de contas (Falhas Formais), que demandam um controle interno mais atuante, e nas despesas sem Prévio Empenho.

No ano de 2016, o relatório do TCE-PI indicou em ocorrências do Fundeb que foram cometidas irregularidades em três contratos e em duas dispensas de licitação, no Contrato nº 01/2016, nº 20/2013, nº 19/2013; e nas dispensas de licitações nº 25/2016 e nº 02/2016. As irregularidades apontadas pelo TCE/PI não foram observadas pela Câmara naquele período. Nesse ano, de acordo com os registros das atas, a Câmara de ACS do Fundeb passava por problemas organizacionais internos no que se refere à coordenação da Câmara, sendo suas discussões centradas nesse entrave.

A não percepção, pela Câmara, dos problemas detectados pelo TCE leva a questionar os motivos para não terem encontrado evidências de irregularidades. Seria por falhas na estrutura institucional ou de governança da Câmara de ACS do Fundeb nos municípios? Seria pela não realização adequada da fiscalização da aplicação dos recursos públicos naquele período?

Nos estudos de Santos, Pereira e Rodrigues (2018), os autores constataram que desperdícios passivos (má gestão) tendem a ser maiores nos municípios em que o Cacs/Fundeb não realizara a adequada fiscalização da aplicação dos recursos públicos, e que as falhas na

estrutura institucional ou de governança dos Cacs/Fundeb tendem a aumentar a incidência de desperdícios ativos (corrupção). Em relação ao colegiado do município pesquisado, os dois elementos aparecem estar presentes nas irregularidades das contas do Fundeb, no período analisado, considerando os relatórios da Câmara e do TCE/PI.

No ano de 2017, o TCE-PI, identificou ocorrência de irregularidades na dispensa de licitação nº 09/2017/SEMEC/PMT, com potencial prejuízo ao erário no valor de R\$ 914.936,34 (novecentos e catorze mil, novecentos e trinta e seis reais e trinta e quatro centavos); na insuficiente comprovação da vantagem da contratação; no pagamento irregular com recursos do Fundeb; na dispensa de licitação nº 06/2017/SEMEC/PMT Cotação de preços a empresa supostamente “de fachada”; na contratação de empresa por meio de dispensa para serviços de “Agente de Portaria”, cargo constante no Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de Teresina; contratação irregular por meio de dispensa por sucessivas vezes, justificadas pelo inciso IV, art. 24 da Lei nº 8.666/93; e pagamento irregular com recursos do Fundeb.

Após análises das contas, dos recursos do Fundeb, considerando o envolvimento de empresas investigadas em operações empreendidas no âmbito dos órgãos de controle do Estado do Piauí, o TCE/PI recomendou que cópia do relatório fosse encaminhado ao Tribunal de Contas da União – SECEX/PI, à Controladoria Geral da União – CGU/PI, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual do Piauí (Relatório das Contas de Gestão Municipal - TCE-PI, 2017, s/p).

O Gestor da Secretaria de Educação foi citado para responder pelas inconsistências e irregularidades identificadas pelo TCE/PI em 2017, as quais não foram identificadas pela Câmara de ACS do Fundeb, sendo todas as contas desse ano aprovadas sem qualquer ressalva. Apesar disso, buscou esclarecimento junto à Semec no que tange ao pagamento de créditos eletrônicos e transporte escolar urbano e rural, para que a secretaria justificasse o valor da despesa, tendo em vista que o valor do repasse é maior do que o investido no pagamento dos profissionais técnicos, administrativos, com os recursos do Fundeb. O mesmo foi feito em relação aos altos gastos com água, energia e telefone pagos com os recursos do Fundeb. Além disso, o Colegiado solicitou esclarecimentos sobre a prestação de contas cujas siglas utilizadas atrapalhavam a compreensão dos conselheiros. Para todos os esclarecimentos solicitados foram enviados representantes da Semec às reuniões do Colegiado, mas tais ações não foram suficientes para que não houvesse inconsistências, como indicado no relatório do TCE-PI.

Dos 14 relatórios do TCE-PI analisados de 2007 a 2020, somente o de 2018 apresenta citação ao trabalho da Câmara de ACS do Fundeb, referente às irregularidades detectadas no

Relatório de Inspeção em Transporte do Escolar da Câmara da Rede Municipal de Ensino, que foi encaminhado para o conhecimento e adoção das devidas providências pelas autoridades.

Nesse período, o TCE/PI registrou irregularidades na realização de despesas sem cobertura contratual; na publicação fora do prazo da nomeação de Fiscal de Contrato; na formalização do Termo de Fomento nº 11/2018, nº 006/2018, nº 10/2018; na Deficiência da fiscalização e controle da execução do Termo de Fomento nº 11/2018, nº 10/2018 e nº 006/2018; na ausência de publicação da nomeação de gestor de parceria; nos veículos com idade máxima em desacordo com os regulamentos de utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.

Com objetivo de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do PNATE e do Caminho da Escola e de verificar se o trabalho das empresas de ônibus contemplava as necessidades da comunidade escolar, a Câmara de ACS do Fundeb, em cumprimento ao art. 24, parágrafo 13, da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, realizou, em 2018, inspeções em ônibus da empresa C2 Transporte e Locadora Eireli – EPP, que transportam alunos dos Eixos Leste Rural e Sudeste Urbana de Teresina. As principais irregularidades detectadas pela Comissão de inspeção, que colocavam em risco a segurança dos alunos, foram: “problemas mecânicos em veículos, como a necessidade da troca de óleo, de vazamento de óleo, existência de bancos quebrados ou rasgado, insuficiência no número de alunos atendidos, vidros quebrados” (Câmara de Acompanhamento e Controle Social, ata de abril de 2018).

O gestor da Semec foi citado para responder pelas irregularidades apontadas pelo TCE/PI. No que tange ao transporte escolar, indicou que o gestor “adote critérios para contratação de serviço terceirizado para o transporte escolar, incluindo a idade máxima do veículo e observe o que estabelece o CBT e o CONTRAN quanto à prestação dos serviços” (Relatório das Contas de gestão municipal-TCE-PI, 2018, s/p).

As inspeções realizadas pela Câmara foram cruciais para apontamento de irregularidades pelo TCE/PI, fazendo valer a importância do trabalho colaborativo entre essas instâncias de controle, indicando, conforme destaca Soares (2020), a necessidade de uma ampla articulação e fortalecimento do controle social e estatal (interno e externo), com vistas a uma melhor gestão dos recursos públicos, para que se possa garantir o direito à educação com qualidade à população piauiense.

No ano de 2019, foram apontadas em relatório do TCE irregularidades no não cadastramento de contratos no Sistema Contratos WEB; na formalização do Termo de Fomento nº 04/2018, nº 11/2018, nº 04/2018 e nº 11/2018; na ausência de identificação dos termos de

parceria na portaria de designação do gestor; na nomeação irregular de fiscal de contratos; na ausência de assinatura do nutricionista nas fichas técnicas; no controle inadequado do armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios; e nos veículos com idade máxima em desacordo com o regulamento.

A reincidência de irregularidade em veículos com idade máxima em desacordo com as recomendações regulamentares foi demonstrada com o dado de que 90% dos veículos estavam com idade máxima em desacordo com as recomendações emanadas do FNDE, por meio do Guia de Transporte Escolar, que determina o máximo 7 (sete) anos de uso e, também, irregularidades detectadas no Relatório de Inspeção em Transporte Escolar realizada pela Câmara de ACS do Fundeb nos dias 18, 19 e 20 de março de 2019.

Diante das irregularidades detectadas, encaminhou-se recomendação ao gestor de que adotasse critérios para contratação de serviço de transporte escolar, incluindo a idade máxima do veículo, e observasse o que estabelece o FNDE quanto à prestação dos serviços.

O colegiado, nesse mesmo ano, buscou esclarecimento junto à Semec acerca das inspeções realizadas no que se refere ao transporte escolar e aos imóveis alugados, tendo em vista a resolução de irregularidades. Quanto à prestação de contas, quando necessário, foi convocada a contadora geral do município para esclarecimentos, no entanto, apesar disso, as contas do referido ano foram aprovadas pela Câmara de ACS do Fundeb.

Apesar do importante papel e do conhecimento técnico do TCE/PI para identificação das irregularidades referentes às prestações de contas do gestor do recurso do Fundeb, é válido salientar, conforme Soares (2020), que o TCE ainda se configura em uma cultura de práticas de controle e participação muito distante da rotina da sociedade, das escolas e, especialmente, dos profissionais da Educação e das entidades de classe, distanciando-se do exercício de experiências de participação que possam ampliar a transparência e a parceria entre o Estado e a sociedade.

Em 2020, o TCE-PI também registrou irregularidades referentes à contratação de veículos para o transporte de alunos, tendo veículos com idade máxima em desacordo com as recomendações regulamentar. Observa-se, assim, a continuidade de irregularidades em transporte escolar, indicando que o problema se perpetuou sem que fosse sanado, assim como problemas crônicos nas licitações.

Diante das análises feitas a partir dos relatórios do TCE e da Câmara de ACS do Fundeb, constata-se a importância dos dois órgãos de controle das contas públicas, no desenvolvimento de seus respectivos papéis para uma melhor aplicabilidade dos recursos. Embora, conforme

Davies (2013), a confiabilidade do TC's seja limitadíssima ou nula, principalmente pelo fato, em muitos casos, de os conselheiros serem nomeados sob critérios políticos partidários a partir de acordos entre o Executivo e os "representantes" do povo (deputados e vereadores), significando que as contas podem ser avaliadas segundo critério de "afinidade" entre tribunais e governos, e não necessariamente de acordo com a lei e as normas técnicas.

Apesar disso, reforça-se a compreensão de Matos, Soares e Soares (2022) de que a ação do Cacs junto aos órgãos de controle externo pode proporcionar um melhor acompanhamento e controle dos gastos e um direcionamento correto da aplicação desses recursos. Para isso, deve haver uma conexão sólida, um diálogo constante entre os Cacs e os órgãos de controle, a fim de efetivar suas respectivas funções visando inibir a incidência de desperdícios ativos e passivos.

Silva (2013) também reforça que deve existir uma articulação entre tais instâncias a fim de que seja possível combater a cultura de desvios de recursos públicos em nosso país. O TCE pode contribuir para a formação dos conselheiros, com o objetivo de potencializar o seu funcionamento como órgão efetivo.

O autor ressalta, ainda, que o Cacs deve ser potencializado como um canal de participação e de mobilização social, pois nele a classe popular tem espaço, pode se manifestar e não deve se silenciar, nem se esconder atrás do discurso da falta de capacitação, pois ela não garante o domínio para a tarefa que se deve exercer (Silva, 2013). Acompanhar, controlar, deliberar sobre decisões políticas são ações importantes para as lutas sociais na construção da democracia, trata-se, indubitavelmente, de um compromisso coletivo imprescindível para a elevação do nível de consciência dos indivíduos.

Portanto, a efetividade do controle social também se relaciona com a mobilização da sociedade. O cidadão tem de assumir um papel atuante como protagonista desse movimento de fiscalização e acompanhamento da aplicação de recursos financeiros. Assim, destaca-se a importância de um maior controle estatal na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e da participação da sociedade civil articulada com esses órgãos (Soares, 2020), a fim de se garantir a qualidade na educação do município de Teresina.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a atuação da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, vinculada ao Conselho Municipal de Educação de Teresina-Piauí, no período correspondente à vigência do Fundo regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, tendo por objetivo compreender seus limites e potencialidades no exercício de suas funções, de 2007 a 2020.

A história do financiamento da Educação Básica no Brasil informa que o setor não tem a prioridade que merece para assegurar o direito à educação de qualidade à população, isto porque sempre foi condicionado aos interesses econômicos da classe dominante e do Estado, em cada período histórico do país, sendo marcado por oscilações e incertezas, seja em períodos de regime de exceção, seja em períodos ditos democráticos. No Brasil, o padrão de oferta está diretamente relacionado aos recursos disponibilizados pela vinculação constitucional, os quais ainda não asseguram um custo por aluno que viabilize um padrão mínimo de qualidade, mesmo que a política de fundos tenha se aproximado dessa preocupação ao estabelecer um valor aluno/ano.

O Fundef (1996-2006) e o Fundeb (2007-2020) foram fundos provisórios essenciais à construção do Fundeb permanente, em vigor desde 2021, tendo avançado no objetivo de minimizar as desigualdades nas condições de financiamento da educação entre os municípios e estados ao aumentar a complementação da União e ao adotar critérios que passaram a considerar a totalidade dos recursos de cada ente federado, em que pese a necessidade de se avançar mediante a instituição do custo aluno-qualidade.

Aportes de recursos financeiros são necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino, juntamente com efetivos mecanismos de acompanhamento e controle social, o que, no âmbito das políticas de fundos, tem sido operacionalizado pelos Conselhos. A relevância desses conselhos como espaços em que a sociedade pode participar exercendo o monitoramento das ações do Estado exige análises no sentido de compreender seus limites e potencialidades, especialmente após 27 anos de vigência, inicialmente como Conselho do Fundef e, posteriormente, como Conselho ou Câmara do Fundeb.

Ao inventariar o percurso histórico das mudanças que ocorreram no formato do Cacs durante o período de vigência do Fundef e o do Fundeb no município de Teresina-PI, constatou-se que a adoção da Câmara de Acompanhamento e Controle Social, vinculada ao CME/THE, foi iniciativa do poder público, motivado por uma perspectiva gerencialista, relacionada a fatores administrativos, econômicos e políticos, considerando a economicidade de agregar dois

colegiados em um só, facilitando o custeio e a organização das condições de funcionamento (estrutural e operacional) e o maior controle sobre esses colegiados, sem que tenha considerado a opinião Conselho do Fundef nessa decisão que, conforme pesquisa, foi aligeirada.

O formato Câmara do CME não foi bem aceito pelos conselheiros, havendo, em 2011 e 2015, ações por parte do Colegiado para que ocorresse a desvinculação, voltando ao formato de Conselho, como nos anos do Fundef (1998-2006). Em que pese o posicionamento dos conselheiros, inclusive com a aprovação dessa desvinculação durante a III Conferência Municipal de Educação, realizada em 2011, não houve iniciativa do poder público para que a Câmara voltasse a ser Conselho do Fundeb, portanto, assim permaneceu até o fim da vigência do Fundo instituído pela Lei nº 11.494/2007, situação modificada somente em 2021, no contexto do Fundeb Permanente.

No exercício do controle social sobre o Fundo, no formato Câmara, os conselheiros ressentiram a sobrecarga de trabalho, pelo acúmulo das funções previstas para a Câmara e para o pleno do CME/THE. Embora essa agregação tenha como vantagem a possibilidade de compreensão ampla, por parte dos conselheiros, dos meandros da política municipal de educação, assim como da totalidade dos recursos que financiam a educação, como almejam entidades como a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, que aprovou, como pauta de luta, no Encontro de 2023, a ampliação das funções do Cacs para controlar a totalidade dos recursos da educação, não somente do Fundeb. No entanto, não foram localizados registros que apontassem para essa maior visão na Câmara do CME de Teresina no período analisado.

Além do problema da sobrecarga de atividades dos conselheiros da Câmara do Fundeb, que acumularam todas as atribuições previstas na Lei que instituiu o Fundo com as demais do CME, a questão da falta de autonomia também foi tratada como uma desvantagem no formato de Câmara de ACS do Fundeb, pois suas decisões estavam atreladas à deliberação final da presidência do CME/THE, inviabilizando sua autonomia.

Em síntese, o formato de Câmara atribuído em Teresina-PI ocasionou dependência de condições técnicas, estruturais, operacionais e políticas do CME, que limitaram o exercício do controle social sobre os recursos do Fundeb.

A presente pesquisa teve como um dos seus objetivos específicos compreender, na dinâmica de funcionamento do Cacs Fundeb, o processo de formação dos conselheiros para o exercício de suas funções. Foi verificado que os conselheiros participaram, de 2007 a 2020, de 81 atividades (remotas ou presenciais) visando sua formação, além de grupos de estudos

sistemáticos organizados no próprio Cacs. Os entrevistados ainda destacaram a troca de experiências com ex-conselheiros e a vivência cotidiana de participação nas reuniões, na interação com os demais membros, como importantes para a compreensão do processo de controle social.

Ademais, foram verificados, também, momentos de formação dos conselheiros pela sua inserção em atividades como mesas redondas, intercâmbios culturais, conferências, entrevistas, palestras e audiências públicas, além de programas desenvolvidos pela própria Câmara, junto à comunidade escolar, com vista à diminuição de gastos públicos, como no caso da redução do consumo de água, luz e telefone.

Embora se tenha garantido capacitações internas (25 promovidas pelo próprio Conselho, em parceria com os órgãos de controle estatal e com o poder público local) e externas (56 em eventos de formações, principalmente remotos), estas não foram consideradas pelos conselheiros como suficientes para o exercício de todas as suas funções no decorrer dos 14 anos de vigência do Fundeb, sendo necessária uma busca, individual ou coletiva, de outras ações de formação com o objetivo de cooperar para um melhor desenvolvimento no exercício de suas funções.

Ficou evidente, pela revisão da literatura e pela pesquisa de campo, a necessidade de uma política de formação inicial e continuada para conselheiros, elaborada a partir das necessidades do colegiado, com a finalidade de contribuir para a conscientização de seu papel enquanto conselheiro e para o desenvolvimento de um trabalho consistente de acompanhamento e controle social. As pesquisas sobre o tema são, ainda, uma demanda nesse campo, visando subsidiar políticas públicas formativas aos conselheiros, aspecto vital para o exercício de suas funções.

No que se refere à composição e representação do Colegiado investigado, verificou-se que Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Teresina-PI seguiu os dispositivos da Lei Federal nº 11.494/07 que regulamentou o Fundo, avançando em relação ao Cacs Fundef ao ampliar e diversificar o Colegiado, que passou de 7 para 11 membros, assegurando a inclusão de estudantes e do conselho tutelar, assim como a ampliação da representação dos pais e a separação dos segmentos representativos de diretores e professores das escolas públicas.

Apesar dos avanços na legislação que tange à ampliação da representação de segmentos não estatais, estes não são suficientes para assegurar que a ação dos conselheiros seja, efetivamente, vinculada aos interesses da categoria representada, visto que, hegemonicamente,

os interesses que prevalecem nas decisões são aqueles vinculados ao poder público, o que se expressou, no caso em análise, no resultado da avaliação das contas do Fundeb no período retratado, seja pelo vínculo dos segmentos com o poder público, seja pela dinâmica estabelecida no Conselho. Tal aspecto atribui maior legitimidade a determinadas posições, enquanto desqualifica outras, especialmente aquelas dos segmentos mais críticos.

Os conselheiros se dispõem a participar de um espaço como o Cacs por inúmeros motivos, seja por convocação, no caso da administração pública, seja pelo incentivo de ex-conselheiros, diante da importância da participação ativa nestes colegiados, visto a necessidade e o interesse de compreender a prática do exercício do controle social. Da mesma forma, uma dinâmica de relações leva à escolha das coordenações, que, no caso de Teresina, envolveu um número significativo de mandatos.

O colegiado, em 14 anos, de 2007 a 2020, apresentou grande rotatividade na coordenação (geral e adjunta), totalizando 16 coordenadores gerais e 15 adjuntos – sendo o mandato regimental de dois anos, com direito à recondução. Os representantes de pais e estudantes foram os que mais estiveram à frente da coordenação. A representação de professores, CME e Conselho Tutelar foram os segmentos que menos coordenaram o colegiado, sobretudo os professores (ainda restrito à coordenação adjunta), sendo a representação mais crítica, conforme registros das atas, possivelmente pelo vínculo com o Sindicato dos Servidores Municipais de Teresina.

A dinâmica de funcionamento da Câmara de ACS do Fundeb envolvia reuniões mensais ordinárias, executadas conforme calendário elaborado no início de cada ano, assim como extraordinária, sempre que necessário. Devido à baixa participação, algumas foram inviabilizadas por falta de quórum, exigindo diversas remarcações. A maioria das faltas era de membros não vinculados ao poder público, os quais tinham mais dificuldade devido não terem dispensa de seus locais de trabalho, sobrecarga de funções no CME ou pela falta de motivação pessoal.

Os representantes vinculados ao poder público tinham a facilidade de presença por poderem se ausentar do trabalho durante as reuniões, que ocorriam no horário do expediente, assim como os representantes da secretaria, em vista de a reunião ocorrer em seu próprio local de trabalho. A garantia de participação da sociedade civil nos conselhos tem que ser enfrentada, como condição de democratização do estado.

A pesquisa revelou que, em Teresina, o poder público assegurou ao Cacs Fundeb as condições estruturais e funcionais básicas para o seu funcionamento: secretaria executiva

capacitada para subsidiar as ações da Câmara (que expressou elevado nível de organização interna); vale transporte para os conselheiros se deslocarem até o local das reuniões; transporte para as inspeções *in loco*; formação básica, como informado anteriormente; sala de apoio para o arquivo e desenvolvimento da rotina de trabalhos; equipamentos e materiais necessários para o seu funcionamento. Parte dos conselheiros apresentaram a demanda de uma sede própria com melhor infraestrutura para a análise das contas (sala disponível era pequena) e para as reuniões (que ocorriam no auditório da Secretaria de Educação).

A dependência dos Cacs em relação ao poder público, no que se refere às suas condições estruturais de funcionamento, vem sendo problematizada na literatura como um elemento de limitação de sua autonomia. Compreende-se a necessidade de os conselhos do Fundeb terem uma dotação orçamentária que assegure sua autonomia financeira para as demandas administrativas e operacionais próprias, a fim de romper a relação de dependência estabelecida entre fiscalizador-fiscalizado.

No que se refere à efetividade da atuação de controle e acompanhamento do Cacs Fundeb no município de Teresina-PI, conforme os próprios conselheiros, há uma extrema dificuldade de análise das contas, devido à falta de conhecimento técnico-contábil para identificar inconsistências.

A questão do possível papel fiscalizador do Cacs tem sido problematizada na literatura, indicando que essa função é dos órgãos estatais de controle com os quais o conselho deveria estabelecer colaboração. No entanto, no caso de Teresina, faltou a parceria entre a Câmara e os órgãos de controle estatais, como o TCE, para a ação do Colegiado, em que pese ter sido verificado sua presença em eventos de formação dos conselheiros. Essa falta de interação pode dificultar o combate aos desperdícios ativos e passivos na gestão dos recursos do fundo.

Ao analisar as atas e relatórios do Conselho e os relatórios do TCE sobre as contas do Fundeb, foi possível verificar uma insuficiente conexão entre esses órgãos no exercício de suas funções. Ademais, nos pareceu preocupante o fato do Colegiado não tomar conhecimento dos relatórios anuais do TCE e das inúmeras irregularidades apontadas por ele na análise das contas. Do mesmo jeito, em apenas dois anos, os relatórios do Cacs foram considerados nas análises do TCE-PI, referentes às inspeções *in locus* do transporte escolar. Pode ser que isto tenha ocorrido porque, nos 14 anos analisados, do conjunto de 168 relatórios, em nenhum deles as contas do Fundeb tenham sido reprovadas pelo Colegiado, havendo somente três aprovações com ressalvas e 11 votos em separado, em geral, das representantes sindicais que discordaram

da aprovação das contas. A relação entre órgãos de controle estatal e social dos recursos públicos é um campo de estudo que precisa ser desbravado na educação.

A limitação da efetividade do exercício do controle social por parte da Câmara de ACS do Fundeb de 2007 a 2020 pode ter decorrido de problemas como a sobrecarga de trabalho dos conselheiros; a falta de motivação; as condições de exercício do controle social; as ausências nas atividades e ou reuniões; a dependência da Câmara em relação ao poder público; as fragilidades na parceria entre Câmara e TCE no que se refere ao caráter fiscalizatório e ao processo formativo dos conselheiros; aos limites na formação dos conselheiros para o exercício de suas funções; e à hegemonia do poder público nas decisões do colegiado.

Em oposição à referida hegemonia do poder público no colegiado, os conselheiros do segmento de representação de professores das escolas públicas, vinculados ao sindicato da educação no município, foram essenciais para o exercício da atuação ativa no colegiado. Em especial, se reconhece a atuação da ex-conselheira Maria Osmarina Moura Bezerra, *in memoriam*, representante o segmento de professores, vinculada ao Sindserm/Teresina (de 2009 a 2013 e de 2015 a 2017). No decorrer de seus mandatos, atuou de forma ativa e crítica no colegiado, tendo em vista a garantia do direito à educação de qualidade em Teresina-PI. Em 2021, teve sua vida interrompida por complicações da Covid-19, durante seu mestrado em educação na UFPI, onde pesquisava os precatórios do Fundef.

As potencialidades do colegiado estão relacionadas à sua própria existência como instância de acompanhamento e controle social sobre os recursos do Fundo, assim como sua composição com representantes da comunidade escolar, situação melhorada no Fundeb permanente que incluiu articulações sociais que atuam na defesa da educação; aos impedimentos de participação de parentes e afins dos gestores; à proibição de representantes do poder público em assumir a coordenação; à iniciativa do colegiado em buscar momento de formação individual e coletiva; à ação reivindicatória de condições estruturais e operacionais para a realização das atividades cotidianas do colegiado; ao elevado nível de organização interna; e à disposição de alguns conselheiros para superar os limites de atuação, não desistindo da função.

A efetividade do controle social tem relação com a atuação crítica e autônoma dos conselheiros, assim como com a capacidade de mobilização da sociedade. Diante disso, o cidadão deve assumir o protagonismo no monitoramento dos recursos da educação, condição para reverter as práticas cotidianas de corrupção, clientelismo e patrimonialismo que corroem o presente e podem agravar o futuro da educação, caso não combatidas.

Compreende-se que o efetivo desenvolvimento do controle social nos conselhos ocorrerá, qualitativamente, através da conscientização dos cidadãos sobre a importância da participação popular ativa, dentro destes instrumentos democráticos. A atuação ativa e consciente possibilitará que os recursos assegurem o direito à educação pública, gratuita e de qualidade a todos.

Como contribuição deste trabalho, o Conselho do Fundeb de Teresina receberá cópia da dissertação, esperando que ele sirva de apoio para a reflexão sobre os desafios e as possibilidades da atuação do Cacs Fundeb, a fim de proporcionar avanços no controle e acompanhamento dos recursos destinados à educação básica municipal.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jardênia Nunes Rodrigues. **Conselho Municipal de Educação de Teresina – CME/THE: refletindo sobre as dificuldades de representação dos conselheiros**. 2017. 66 f. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em Pedagogia) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

ASSIS; Tauã Carvalho de; GOHN, Maria Gloria. **Um histórico do processo de instituição da participação no Brasil e suas implicações para as políticas educacionais**. V. 31, n. 63, mai. 2023.

Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos fundada em 26 de abril de 2011 - CNPJ 17.285.299/0001-70 CARTA DE CURITIBA – XI ENCONTRO da FINEDUCA – 2023 Curitiba, 08 de dezembro de 2023

BARBOSA, Selma Maquiné. Conselho do FUNDEF: participação social possível? In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Acompanhamento e controle da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p. 159-176.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2006.

BARROS, Fabiana Pereira; MOREIRA, Jani Alves da Silva. As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações. **Revista Percursos – NEMO**, Maringá, v. 4, n. 2, p. 193- 207, 2012. ISSN: 2177- 3300

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa. Participação e Controle Social no Fundef e no Fundeb. **Poiésis**. 2009, UNISUL, v. 2, n. 1, p.105- 118, Jan./Jun. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.394, de 24 de dezembro de 1998, 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, 13 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6253-13-novembro-2007-563096-normaatualizada-pe.pdf> Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.278**, de 29 de novembro de 2007. (Revogado pelo Decreto nº 10.930, de 2022). Texto para impressão. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Brasília, 2007c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6278.htm. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 21.335, de 29 de abril de 1932**. Institue a taxa de educação e saúde, de duzentos réis sobre todos os documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, criando o fundo especial respectivo. Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/5/1932, Página 8689 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21335-29-abril-1932-504841-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942** - Institue o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/11/1942, Página 16657. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Institue%20o%20Fundo%20Nacional%20do,Conv%C3%AAnio%20Nacional%20de%20Ensino%20Prim%C3%A1rio>. Acesso em: 16 jan. 2023

BRASIL. **Decreto-lei nº 6.785, de 11 de agosto de 1944**. Cria os recursos para o Fundo Nacional do Ensino Primário, e dá outras providências. Publicação Original. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/8/1944, Página 14361 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6785-11-agosto-1944-382881-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4823, de 23 de outubro de 2015**. Altera dispositivos da lei nº 3.058, de 19 de dezembro de 2001, que "institui o conselho municipal de educação", com modificações posteriores, em especial pela lei nº 3.819, de 21 de novembro de 2008, na forma que especifica. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pi/t/teresina/lei-ordinaria/2015/483/4823/lei-ordinaria-n-4823-2015-altera-dispositivos-da-lei-n-3058-de-19->

de-dezembro-de-2001-que-institui-o-conselho-municipal-de-educacao-com-modificacoes-posteriores-em-especial-pela-lei-n-3819-de-21-de-novembro-de-2008-na-forma-que-especifica. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 510**, de 07 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em:

<https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>

Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108**, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 2020a.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm

Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, 2020b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm

Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 2900**, de 14 de abril de 2000. Institui o sistema municipal de ensino de Teresina e dá outras providências. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/pi/t/teresina/lei-ordinaria/2000/290/2900/lei-ordinaria-n-2900-2000-institui-o-sistema-municipal-de-ensino-de-teresina-e-da-outras-providencias>

Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição de 1934**, de 16 de julho de 1934. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 09 jun. de 2009.

BRASIL. **Portaria 430/2008**, de 10 de dezembro de 2008. Estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselho Municipal de Educação de Teresina-PI/Câmara do Fundeb. Diário oficial do município, Teresina-PI. 10 de dezembro de 2008. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=208799>

BREMAEKER, François E. J. de. **Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados em 2002**. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003. (Estudos especiais, 56). Disponível em: <https://informacoesmunicipais.com.br/wp-content/uploads/2023/09/157-despesas-municipais-na-funcao-educacao-2019-2021-2022.pdf> Acesso em: jan. 2008.

BREMAEKER, François Eugene Jean. **A Influência do FUNDEF nas Finanças Municipais**

em 2002, Série Estudos Especiais, nº 59, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro Administrativo Municipal (IBAM), dez. 2003. Disponível em: <http://www.ibam.org.br> Acesso em: jul. 2023.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, v. 32, 2003.

CALADO, Sílvia dos Santos; FERREIRA, Sílvia Cristina dos Reis. **Análise de documentos: método de reconhecimento e análise de dados.** Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina Didática das Ciências, DEFCUL-Metodologia da Investigação I, 2005. Disponível em: <https://silo.tips/download/analise-de-documentos-metodo-de-recolha-e-analise-de-dados>. Acesso em: 05 abr. 2023.

CARNEIRO; Ricardo; BRASIL, Flávia Duque Brasil. **Controle social e as novas instituições participativas:** um panorama do caso brasileiro pós-1988. Trabalho desenvolvido com apoio da FAPEMIG, projeto de Pesquisa “Participação e Instituições Participativas na RMBH”.

CARVALHO, Maria do Socorro Lages de. **Avaliação do impacto do FUNDEF em Teresina:** mais recursos e maior controle social? Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2003.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação: do Fundef ao Fundeb-repercussões da política de fundo na valorização docente da rede educacional de ensino do Pará-1996 a 2009.** Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A. **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. The effective citizenship through participation in local government. **Perspectiva**, Erechim. v.34, n. 126, p. 85-100, jun. 2010.

COUTINHO; Henrique Guimarães. **Acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação:** um estudo em municípios nordestinos. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14951>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CRUZ, Rosana Evagelista. **Financiamento da educação e o pacto federativo:** qual o papel do FNDE? 1 ed. Curitiba: Appris, 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBPAE**, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre: v. 43, n. 04, p. 1217-1252, out./dez., 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIES, Nicolas. Conselho do Fundef: participação impotente? In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (org.). **Conselhos participativos e escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 518-541, maio/ago. 2013.

DAVIES, Nicholas. **Levantamento bibliográfico sobre conselhos do financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2015**. Disponível em: <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Nicolas-davies-bibliofinancatedezem2015-1.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.

FONTINELES, Isabel Cristina da Silva. **Artífices de seu ofício: a relação entre a formação e a remuneração dos professores das redes públicas piauienses (1996-2016)**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017. 182 f.

FREIRE, Eduardo José. **A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta - MT: lemas e dilemas na atuação**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2016.

GANDARA, Gercinair Silvério. **Teresina: a Capital sonhada do Brasil Oitocentista**. v. 30, n. 1, p. 90-113, jan/jun 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/M6gfmTQqhnjCsvdHJ4rdPp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

GARELLI, Franco. Controle Social. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Políticas**. Brasília: Ed. da UnB, 1986.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GLUZ, Micaela Passerino. **O Novo Fundeb É uma Vitória?** Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. v. 11, n. 10, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907110856>. Acesso em: 23 fev. 2023.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan. /abr. 2006. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93842101>. Acesso em: 25 fev. 2023.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-113.

GONH Maria da Gloria. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Caxambu, MG, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/?format=pdf&lang=pt> acesso em: 10 out. 2023.

GONÇALVES, Antônia Maria Martins. **O Financiamento da Educação e o Potencial de Controle Social dos Conselhos do Fundeb**: o caso de Sinop – MT. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2015.

GONÇALVES, Adriano de Freitas, **A evolução histórica do financiamento educacional brasileiro e a importância do Fundef/Fundeb para a educação básica de Mairiporã**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Educação) - Universidade Cidade de São Paulo, Unid, 2013. 89 f.

GOUVEIA, Fernandes. **A educação pelos Fundos: do subsídio Literário ao Fundo de Valorização do Magistério**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 1998.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. **RBP**, v. 24, n. 3, p. 437-465, set./dez. 2008.

HABERMAS, Jurgen 1983. Participação política. In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam. **Política e sociedade**. São Paulo: Nacional. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001379090>. Acesso em 15. Abr. 2023

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115-132.

JULIATTI; Bruno César; VALLE Guilherme Senna Oliveirqa do; CAMPOS Marilene de Souza. **Democracia deliberativa e conselhos gestores um estudo bibliométrico**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v26n2p562-581>. Acesso em: 22 nov. 2023.

LAMARÃO, Marcos Vinícius Moreira. O CACS- FUNDEB e a defesa da escola pública: limites e possibilidades. **Revista Trabalho Necessário**, v. 11, n. 16, p. 1-28, 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/8450/6050> Acesso em: 25 jan. 2023.

LAMARÃO, Marcos Vinícius Moreira. Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”. **Vértices**, Campos dos Goitacazes: v. 23, n. 3, p. 803-820, 2021. Disponível em: <https://www.esse-ntiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15985>. Acesso em: 10 out. 2023.

LAMARÃO, Marco Vinícius Moreira. **O conselho do Fundeb no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: uma análise crítica**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. 159f.

LEHER, Ricardo. Conselho nacional da educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: Roberto Estela Scheinvar Eveline Algeile (org.) **Conselhos participativos e escolas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 25-40

LIMA, Antônio Bosco de. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. **RBPAE**, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez. 2009.

LIMA, Ubirajara. Couto. A cultura política e as práticas de participação institucionalizadas no conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb. **Cadernos ANPAE**, v. 8, p. 343, 2009.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos Municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 75-96.

LUCYK, Viviana Patrícia Kozłowski. Um estudo dos desdobramentos das políticas de financiamento: fiscalização dos recursos pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb em Paula Freitas/PR. **FINEDUCA**, v. 10, n. 18, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/100332>. Acesso em: 19 jan. 2023.

MADZA, Bassi Ednir Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. 1.ed. São Paulo, 2009.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932. Disponível em <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

MARQUES, Thiago Henrique Gomes Duarte. **O controle social da gestão dos recursos públicos para educação: um estudo a partir do conselho do Fundeb em Mossoró/RN**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública, Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, 2019.

MATOS, Jessica Maiure Chaves. **Controle Social dos Recursos do FUNDEB do Município de Nossa Senhora de Nazaré-PI (2013/2015)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia) - Universidade Federal do Piauí, Campo Maior, 2017.

MATOS, Jessica Maiure Chaves; SOARES, Lucineide Maria dos Santos; SOARES, Marina Gleika Felipe. Controle Social dos Recursos do FUNDEB: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense. **FINEDUCA**, v. 12, n. 1, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103894> Acesso em: 25 jan. 2023.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: Subsídios à Constituinte. Clássicos e Históricos. **Revista Educação Brasileira**, v.7, n. 14, 1º sem., p. 31-53, 1985.

MENDONÇA, Evaristo Fortes. Conselho gestor como elemento da gestão democrática ou de controle social de políticas educacionais. **Linha críticas**. Brasília, v. 10, n. 18, jan/jun. 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em educação**. 10. ed. São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

MONLEVADE, J. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, n. 4, 2012.

MORAIS, Ana Letícia Bandeira. Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 28, 2022.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do; SOUSA, Flávio Luís Leite. **Metodologia da pesquisa científica**. Brasília: Thesaurus, 2015.

OLIVEIRA, Maria. Marly De. **Projetos, relatórios e textos na educação básica: como fazer**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, Farias. O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, A. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O financiamento da educação. Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da constituição federal e da LDB**. Romualdo Portela de oliveira; Theresa Adrião (orgs.). 3.ed, São Paulo: Xamã, 2007.

PAZ, Rosangela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. Roberto Estela Scheinvar Eveline Algeile (org.) In: **Conselhos participativos e escolas**. Rio de janeiro: DP&A, 2004, p. 19-24.

PAULA; Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **ERA**, v. 45, n. 1, 2003.

PENA, Renata Martins; BAQUIM, Cristiane Aparecida; GOMIDE, Natália Rigueira Fernandes Henrique Pinto. **Acompanhamento Público dos Investimentos em Educação em Viçosa/MG**. v. 10, n. 32, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-92715>. Acesso em: 15 jul. 2023.

PEREIRA, L. C. Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e reformas do Estado, 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Resende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef 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.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2007** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2007]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2007 n p. s/p 30/04/2009.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2008** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2008]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2007 n p. s/p 30/04/2009.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2009** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2009]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2009 n p. s/p. 25 de janeiro de 2011.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2010** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2010]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2010 n p. s/p. 18 de outubro de 2011.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2011** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2011]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2011 n p. s/p. 24 de junho de 2013.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2012** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2012]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2012 n p. s/p. 26 de fevereiro de 2014.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2013** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2013]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2013 n p. s/p. 3 de abril de 2015.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2014** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2014]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2014 n p. s/p. 05 de outubro de 2015.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2015** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2015]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2015 n p. s/p. 14 de março de 2017.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2016** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2016]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2016 n p. s/p. 15 de agosto de 2017.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2017** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2017]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2017 n p. s/p. 15 de agosto de 2017.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2018** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2018]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2018 n p. s/p. 30 de novembro de 2018

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2019** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2019]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2019 n p. s/p. 19 de março de 2021.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatórios das prestações de contas do exercício de 2020** [Dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 2020]. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, parte 1, seção 1. Piauí: ano 2020 n p. s/p. 31 de março de 2022.

PINTO, Jose de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil EccoS. **Revista Científica**, Universidade Nove de Julho São Paulo: v. 8, n. 1, p. 23-46, jan. 2006. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580102>. Acesso em 19 abr. 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação. **RBPAE**, v. 30, n. 2, p. 287-301, mai./ago. 2014.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 1 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

POULANTZAS, N. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do Trabalho Científico** [recursos eletrônicos]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO; Natalina; RAICHELIS, Raquel. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 45-67, jan./mar. 2012.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista pós ciência sociais**. v. 6, n. 11, 2009. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790>. Acesso em: 14 ago. 2023.

ROCHA, Heber Silveira. Controle Social. In: ORTEGA, Any; SILVA, Stanley Plácido da Rosa (org). **Dicionário de conceitos políticos**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber livro, 2010.

SALES, Luis Carlos; FRANÇA, Magna. Efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores do Piauí e do Rio Grande do Norte no contexto da política de fundos. **RBPAE**. v. 34, n. 2, p. 461-478, mai./ago. 2018.

SANTOS, Inalda maria dos. **Estudos analíticos sobre financiamento da educação: a política do Fundef no município nordestino**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Pernambuco, Pernambuco. 2008. 191 f.

SANTOS, Clovis Roberto. **Da educação escolar brasileira: estrutura administração, legislação**. 2. ed. São Paulo: Angagelearning, 2011.

SANTOS; Nálbia de Araújo; PEREIRA; Luana Aparecida Pereira; RODRIGUES, Daniele Silva. Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos. **Brazilian Business Review**. v. 15, n. 5, p. 460–474. jun./ago./dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2018.15.5.4>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Limites e possibilidades do controle social**: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, **Revista Bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Francisco José da. Conselho do FUNDEB no DF: missão quase impossível! **Rev. Bras. Polít. Adm. Educ.**, v. 37, n. 3, p. 1279 - 1299, set./dez., 2021.

SILVA; Flávia Márcia Costa. **O conselho do Fundeb e o direito à educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2021. 262 f.

SILVA, Rose Cléia Ramos. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Verde - MT: conflitos e confluências. **Revista Educação Pública**, Cuiabá, v. 22, n. 48, p. 81-100, jan./abr. 2013.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **O&s**. v. 9, n. 24, mai./ago. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/N7xcSdQL47MVkgGdqmyFMmM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 nov. 2023

SOARES, Lucineide Maria dos Santos. **Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI e o CACS do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a 2016**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, São Paulo 2020.

SOUSA, Juceline Querino de. **A atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb frente ao Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (Siope) no Sistema Municipal de Ensino de MOSSORÓ/RN**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2021.

SOUZA, Donaldo Bello de. Conselhos de acompanhamento e controle social: tendências municipais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.) **Acompanhamento e controle da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006. p. 75-98.

TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador: n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TERESINA. Decreto nº 7.250, de 22 de maio de 2007. Altera o Decreto nº 6.848, de 18 de julho de 2006 (nomeação dos integrantes do Conselho Municipal de Educação), modificado pelo Decreto nº 7.159, de 13 de abril de 2007. **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI) - Ano 2007 - nº 1.159, Sexta-feira, 01 de junho de 2007, p. 3. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1159-1-01062007.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024

TERESINA. Portaria nº 21, de 27 de janeiro de 2012. Nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal de Educação - CME, Câmara do Fundeb do Município de Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, 2012. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2012**, Teresina, 2013.

TERESINA. Decreto nº 2.641, de 30 de março de 1998. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Câmara do Fundeb do Município de Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, 1998. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2007**, Teresina, 2007.

TERESINA. **Lei nº 2.900**, de 14 de abril de 2000. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Teresina e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina (PI) - Ano 2000 - nº 766, Sexta-Feira, 28 de abril de 2000, p. 1. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM766-28042000.pdf>. Acesso: 14 mai. 2024.

TERESINA. Lei nº 3.058, de 19 de dezembro de 2001. Institui o Conselho Municipal de Educação e das outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, 2001. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2007**, Teresina, 2007.

TERESINA. Decreto Lei nº. 7.159, de 13 de março de 2007. Altera o decreto nº 6.848/2006 (nomeia os integrantes do Conselho Municipal de Educação de Teresina). **Diário oficial do município**, Teresina (PI), 2007. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2007**, Teresina, 2007.

TERESINA. Decreto nº 7.250, de 22 de maio de 2007. Altera o Decreto nº 6.848, de 18 de julho de 2006 (nomeação dos integrantes do Conselho Municipal de Educação), modificado pelo Decreto nº 7.159, de 13 de abril de 2007. **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI) - Ano 2007 - nº 1.159, Sexta-feira, 01 de junho de 2007, p. 3. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1159-1-01062007.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

TERESINA. Lei nº 3.615, de 09 de março de 2007. Altera dispositivos da lei nº 3.058/01 (Integra a Câmara do Fundeb do Município de Teresina ao Conselho Municipal de Educação- CME). **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI) - Ano 2007 - nº 1.146, Sexta-feira, 09 de março de 2007, p 3. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1146-1-09032007.pdf> Acesso: 14 mai. 2024.

TERESINA. Decreto Lei nº 3.819, de 21 de novembro de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 3.058, de 19 de dezembro de 2001 (Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências), modificada pela Lei nº 3.615, de 9 de março de 2007. **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI) - Ano 2008 - nº 1.248 - sexta-feira, 21 de novembro de 2008, p. 1. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1248-1-21112008.pdf> Acesso em: 14 maio 2024

TERESINA. Decreto nº 9.348, de 23 de abril de 2009. Nomeação de integrantes ao Conselho Municipal de Educação de Teresina, com base na Lei nº 3.058, de 19 de dezembro de 2001, com alterações posteriores, em especial pela Lei nº 3.819, de 21 de novembro de 2008. **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI). Ano 2009 - Nº 1.274 - sexta-feira, 30 de abril de 2009. Disponível: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1274-1-30042009.pdf> Acesso em: 26 mai. 2024.

TERESINA. Decreto nº 9.507, de 28 de julho de 2009. Dá nova redação ao inciso III e acrescenta os incisos VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, todos do art. 1º, do Decreto nº 9.348, de 23 de abril de 2009, (nomeia membros para o Conselho Municipal de Educação), com base na Lei nº 3.058, de 19 de dezembro de 2001, com alterações posteriores, em especial pela Lei nº 3.819, de 21 de novembro de 2008. **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI)-Ano 2009-nº 1.290 – sexta-feira, 31 de julho de 2009, p 20. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1290-1-31072009.pdf> Acesso em: 26 mai. 2024.

TERESINA. Decreto nº 10.853, de 16 de novembro de 2010. Altera o inciso I, do art. 1º, do Decreto nº 9.348, de 23 de abril de 2009 (Nomeia membros para o Conselho Municipal de Educação), com base na Lei nº 3.058, de 19 de dezembro de 2001, com alterações posteriores, em especial pela Lei nº 3.819, de 21 de novembro de 2008. **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI), Ano 2010 - nº 1.372 - sexta-feira, 19 de novembro de 2010. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1372-1-19112010.pdf> em: 26 mai. 2024.

TERESINA. Decreto nº 11.381, de 20 de julho de 2011. Nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal de Educação, do Município de Teresina. **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI)- Ano 2011 - nº 1.431- sexta-feira, 09 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1431-1-09122011.pdf> Acesso em: 26 mai. 2024.

TERESINA. Decreto nº 11.612, de 18 de novembro de 2011. Altera dispositivo do Decreto nº 11.381, de 20 de julho de 2011 (nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal de Educação, do Município de Teresina, e dá outras providências). **Diário Oficial do Município**, Teresina (PI)- Ano 2011 - nº 1.431- sexta-feira, 09 de dezembro de 2011. Disponível em <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1431-1-09122011.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2024.

TERESINA. Decreto nº 11.897, de 01 de março de 2012. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, Teresina (PI), 2012. **Diário Oficial do Município** - Ano 2012 - nº 1.449 - Terça-feira, 23 de março de 2012. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1449-1-23032012.pdf> Acesso em: 26 mai. 2024.

TERESINA. Portaria 433/2011, de 09 de agosto de 2011. Nomeia os membros (Integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME), Câmara do Fundeb do Município de Teresina (PI), e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina-PI. Ano 2011 - nº 1.412 - 12 de agosto de 2011-Sexta-feira, 12 de agosto de 2011, p. 24. Disponível: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1412-1-12082011.pdf> Acesso em: 24 mai. 2024.

TERESINA. Lei nº 4.823, de 23 de outubro de 2012. Alteração da lei (Instituiu o Conselho Municipal de Educação de Teresina -PI). **Diário Oficial do Município**, Teresina, 2012. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2012**, Teresina, 2012.

TERESINA. Portaria 021/2012, de 03 de fevereiro de 2012. Nomeia os membros (Integrantes do Conselho Municipal De Educação – CME) Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina-PI. Ano 2012 - nº 1.440 - 03 de fevereiro de 2012 - Sexta-feira, 03 de fevereiro de 2012, p. 18. Disponível: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1440-1-03022012.pdf> Acesso: 24 mai. 2024.

TERESINA. Portaria 021/2012, de 27 de janeiro de 2012. Nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME, Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, 2012. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2012**, Teresina, 2012.

TERESINA. Decreto nº 13.418, de 22 de julho de 2013. Nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal De Educação – CME, Câmara Municipal de Teresina, e dá outras Providências. **Diário oficial do município**, Teresina-PI. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2012**, Teresina, 2013.

TERESINA. Portaria 420/2013, de 24 de julho de 2013. Nomeação coordenadores para a Câmara do Fundeb, do Conselho Municipal de Educação - CME, Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, 2013. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2013**, Teresina, 2013.

TERESINA. Portaria 420/2013, de 24 de julho de 2013. Nomeação de coordenadores para a Câmara do Fundeb, do Conselho Municipal de Educação - CME, Câmara do Fundeb do Município De Teresina, e das outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, 2013. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2013**, Teresina, 2013.

TERESINA. Portaria 708/2015, de 24 de novembro de 2015. Nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal de Educação - CME, Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. Diário Oficial do Município, Teresina, 2015. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2015**, Teresina, 2015.

TERESINA. Portaria de 618/2015, de 21 julho de 2015. Nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal de Educação - CME, Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. Diário Oficial do Município, Teresina, 2015. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2015**, Teresina, 2015.

TERESINA. Portaria de 764/2016, de 29 novembro de 2016. Altera a portaria nº. 708/2015 e nomeia os membros integrantes do Conselho Municipal de Educação - CME, Câmara do Fundeb do Município de Teresina, e das outras providências. Teresina, 2016. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2016**, Teresina, 2016.

TERESINA. Portaria 021/2016, de 05 de janeiro de 2016. Nomeação de coordenadores para a Câmara do Fundeb, do Conselho Municipal De Educação - CME, Câmara do Fundeb do Município de Teresina, e das outras providências. Diário Oficial do Município, Teresina, 2016. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2016**, Teresina, 2016.

TERESINA. Portaria 021/2016, de 05 de janeiro de 2016. Nomeação coordenadores para a Câmara do Fundeb, do Conselho Municipal de Educação – CME, Câmara do Fundeb do Município de Teresina, e dá outras providências. Diário oficial do município, Teresina, 2016. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2016**, Teresina, 2016.

TERESINA. Portaria de 821/2017, de 11 dezembro de 2017. Nomeia membros integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME para a Câmara do Fundeb do Município de Teresina, e das outras providências. Diário Oficial do Município, Teresina, 2017. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2017**, Teresina, 2017.

TERESINA. Portaria de 079/2019, de 06 fevereiro de 2019. Nomeia membros integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME para a Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. Diário Oficial do Município, Teresina, 2019. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2019**, Teresina, 2019.

TERESINA. Portaria de 140/2019, de 19 fevereiro de 2019. Altera a portaria nº. 079/2019 e nomeia membros integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME para a Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. Diário Oficial do Município, Teresina, 2019. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2019**, Teresina, 2019.

TERESINA. Portaria de 776/2019, de 13 dezembro de 2019. Nomeia membros integrantes do Conselho Municipal de Educação – CME para a Câmara do Fundeb do município de Teresina, e das outras providências. Diário Oficial do Município, Teresina, 2019. In: TERESINA. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2019**, Teresina, 2019.

TERESINA. Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Livro de Ata das reuniões ordinárias e extraordinárias 2007**. Teresina, 2012.

TERESINA. Relatório sintético anual da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Conselho Municipal de Educação de Teresina. **Livro de Ata das reuniões ordinárias e extraordinárias 2012**. Teresina, 2012.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 30 de janeiro de 2007**. Livro. B-83 p. 33 Teresina: 2007.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 02 de março de 2007**. Livro. B-83 p. 33 Teresina: 2007.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 29 de março de 2007**. Livro. B-83 p. 33 Teresina: 2007.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 26 de junho de 2007**. Livro. B-83 p. 33 Teresina: 2007.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 09 de novembro de 2007**. Livro. B-83 p. 33 Teresina: 2007.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 03 de julho de 2007**. Livro. B-83 p. 33 Teresina: 2007.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 20 de maio de 2008**. Livro. A-50 p 20. Teresina: 2008.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 19 de fevereiro de 2008**. Livro. A-50 p 05. Teresina: 2008.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 19 de fevereiro de 2008**. Livro. A-50 p 06. Teresina: 2008.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 15 de junho de 2010**. Livro. A-50 p 30. Teresina: 2010.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 21 de junho de 2011**. Livro. A-50 p 35. Teresina: 2011.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 14 de fevereiro de 2012**. Livro. A-50 p 15. Teresina: 2012.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 20 de maio de 2012**. Livro. A-50 p 20. Teresina: 2012.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 27 de novembro de 2012**. Livro. A-50 p 45. Teresina: 2012.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 18 de dezembro de 2012**. Livro. A-50 p 48. Teresina: 2012.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 23 de março de 2013**. Livro. A-50 p 18. Teresina: 2013.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 24 de junho de 2014**. Livro. A-50 p 25. Teresina: 2014.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 26 de maio de 2015**. Livro. A-50 p 28. Teresina: 2015.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 12 de abril de 2016**. Livro. A-50 p 15. Teresina: 2016.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 24 de abril de 2018**. Livro. A-50 p 17. Teresina: 2018.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 25 de maio de 2018**. Livro. A-50 p 19. Teresina: 2018.

TERESINA. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Ata da reunião realizada em 25 de agosto de 2020**. Livro. A-50 p 35. Teresina: 2020.

TERESINA. **Relatório Sintético da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de 2011**. Teresina: 2011.

TERESINA. **Relatório Sintético da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2014**. Teresina: 2014.

TERESINA. **Relatório Sintético da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2018**. Teresina: 2018.

TERESINA. **Pareceres sobre as contas do Fundeb. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 2012**. Teresina: 2012.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. **O controle social e público da gestão financeira da Educação através dos Conselhos Municipais em Triunfo / RS: uma reflexão das relações governo e sociedade**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.) **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 53-74.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de Farias. **Política educacional no Brasil** - introdução histórica. 3 ed. Brasília: Liber livro, 2011.

WIEDERKEHR, Paulo Silveira; AZEVEDO NETO, João Teobaldo de. Conselhos gestores de políticas públicas: FUNDEF/FUNDEB. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Acompanhamento e controle da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p. 53-72.

APÊNDICES A

Anexo 1- Tabela de composição dos membros da Câmara de ACS do Fundeb de 2007 a 2020.

Segmento	Gestão 2007-2009	Gestão 2009-2010	Gestão 2011-2013
I-Representante de pais de alunos	Pais de Alunos de alunos de escolas públicas municipais: Antônia Firmino de Oliveira Neto- titular Erivan dos Santos Ferreira - suplente Maria das Graças de Souza- titular Antônio Alves de Araújo- suplente	Pais de Alunos de alunos de escolas públicas municipais: Antônia Firmino de Oliveira Neto - titular José Ferreira Lopes Neto- suplente Antônio Alves de Araújo- titular Raimunda Maria da Conceição Silva- suplente	C Pais de Alunos de alunos dos conselhos das escolas municipais: Antônio Carlos Monteiro da Silva- titular Raimunda Maria da Conceição Silva- suplente
II-Representante do poder executivo	Secretaria municipal de planejamento e coordenação-SEMPAN: Epifânia Rodrigues dos Santos Aguiar- titular Simone de Carvalho Lopes- suplente Secretaria Municipal de Governo: Iveline de Melo Prado - titular Maria da Conceição Sousa Carvalho- suplente	Poder executivo municipal: Kleber Montenzuma Fagundes dos Santos- titular Maria Eliane dos Santos- suplente Augusto César Basílio Soares - titular Karina Rocha Portela Leal Silva- suplente Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SEMEC Raimundo Hélio Ribeiro da Silva- titular Jackeline de Sousa Moura Santos- suplente Irene Nunes Lustosa- titular Carmem Antônia Portela Leal Silva- suplente	Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SEMEC: Kátia Luciana Notêro de Araújo Dantas- titular Geane Alves Barroso- suplente Ruthnéia Vieira Lima Costa- titular Joanice Francisca Pereira Santos- suplente Joanice Francisca Pereira Santos - titular Jakeline de Sousa Moura Santos- suplente Obs: Entraram em novembro. Poder Executivo Municipal: Francisco das Chagas Sousa - titular Suely Rodrigues Medeiro- suplente Maria Eliane dos Santos Araújo - titular Marinalva Veras Medeiros- suplente
III-Representante dos diretores das escolas públicas municipais	Diretores Escolares: Moaci Escórcio de Brito- titular Antônio Assunção de Almeida Macedo- suplente	Diretores Escolares: Moaci Escórcio de Brito - titular Antônio Assunção Rodrigues - suplente	Diretores Escolares: Eline Carla Machado Brito- titular Joanilson Oliveira de Queiroz- suplente
IV-Representante do Conselho Tutelar	Conselho tutelar: Maria das Graças Alves da Costa- titular João Batista dos Santos- suplente	Conselho tutelar: Gardiê Silveira Moura Bezerra- titular Rita Lemos Resende Leite- suplente	Conselho tutelar: Maria do Carmo Braz Lima- titular João Evelange Nascimento da Silva- suplente
V-Representante do Conselho Municipal de Educação	Conselho municipal de educação-CME: Sandra Maria dos Santos - Titular Epifânia Rodrigues dos Santos Aguiar - suplente	Representação não identificada nos relatórios dos referidos anos e nem nos decretos disponíveis.	Conselho municipal de educação-CME: Joana Eginálva de Araújo Rodrigues- titular Francisca Medeiros dos Santos- suplente .
VI-Representante dos professores da educação básica	Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SEMEC Adriano Cezar de Abreu Costa- titular Edmilson Ferreira Fontineles- suplente	Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SEMEC Maria Osmarina Moura Bezerra- titular Lucineide Maria dos Santos Soares- suplente	Sindicato Dos Servidores Públicos Municipais De Teresina- Sindiserm: Maria Osmarina Moura Bezerra- titular Ana Célia Carvalho dos Santos- suplente Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SEMEC Joana Eginálva de Araújo Rodrigues - titular João da Cruz Mendes Frazão- suplente Francisca Medeiros dos Santos- titular Liliane Carvalho Bezerra Sales- suplente
VII-Representante dos estudantes da educação básica	Representante dos estudantes da educação básica emancipados: Deusimar Alves de Santos - titular Aldemira Feliz de Sousa- suplente Jose Luiz Nunes Ferreira- titular Raimundo Pereira de Oliveira- suplente	União municipal de estudantes secundaristas-UMES: Jackson Batista de Sousa Carvalho- titular Rides Souza dos Santos- suplente Representante dos estudantes da educação básica emancipados: Deusimar Alves dos Santos- titular José Luiz Nunes Ferreira- suplente	Federação dos Jovens Estudantes do Piauí-FAJEPI: Jackson Batista de Sousa Carvalho- titular Bernardo Paulino Rodrigues Neto- suplente União municipal de estudantes secundaristas-UMES: Alexandre Alves de Carvalho- titular Fernanda de Aguiar Moura- suplente

VII-Segmento	Gestão 2013-2015	Gestão 2015-2017	Gestão 2017-2019
Representante dos pais e servidores técnicos-administrativos das escolas públicas	Secretaria municipal de educação-SEMEC: Diane Lima dos Santos - titular Rafael de Souza Dourado - suplente Diane Lima dos Santos - titular Bernardo Paulino Rodrigues Neto - titular Sandra Maria Osterno da Silva - suplente	Secretaria municipal de educação-SEMEC: Irene Nunes Lustosa - titular Joanice Francisca Pereira Santos - suplente Geovania Maria Rodrigues Lura - titular Ana Cleide Lopes - suplente	Secretaria municipal de educação-SEMEC: Joanice Francisca Pereira Santos - titular Irene Nunes Lustosa - suplente Ana Cleide Lopes - titular Geovania Maria Rodrigues Lura - suplente Ilhiane Rossy de Aquino Carvalho - titular Maria Eliane dos Santos Santos Araújo - suplente Obs: renovado em novembro de 2019
II-Representante do poder executivo	Secretaria municipal de educação-SEMEC: Irene Nunes Lustosa - titular Joanice Francisca Pereira Santos - suplente Geovania Maria Rodrigues Lura - titular Jakeline de Sousa Moura Santos - suplente Poder Executivo Municipal: Kelson Vieira de Macedo - titular Ana Cleide Lopes - suplente Jackson Batista de Sousa Moura Santos - titular Filomena Alves Pereira - suplente	Secretaria municipal de educação-SEMEC: Irene Nunes Lustosa - titular Joanice Francisca Pereira Santos - suplente Geovania Maria Rodrigues Lura - titular Ana Cleide Lopes - suplente	Secretaria municipal de educação-SEMEC: Joanice Francisca Pereira Santos - titular Irene Nunes Lustosa - suplente Ana Cleide Lopes - titular Geovania Maria Rodrigues Lura - suplente Ilhiane Rossy de Aquino Carvalho - titular Maria Eliane dos Santos Santos Araújo - suplente Obs: renovado em novembro de 2019
III-Representante dos diretores das escolas públicas municipais	Diretores escolares: Eliane Carla Machado Brito - titular Glaucymeire Coelho Lacerda - suplente	Diretores escolares: Moacir Escórcio de Brito - titular Glaucymeire Coelho Lacerda - suplente	Diretores escolares: Glaucymeire Coelho Lacerda - titular Raimundo dos Santos Junior - suplente Susana Ferreira Paz Cardoso - titular
IV-Representante do Conselho Tutelar	Conselho tutelar: Djan Moreira - titular Teleno Bartolomeu Nobre Rocha - suplente	Conselho tutelar: Maria do Carmo Braz Lima - titular Teleno Bartolomeu Nobre Rocha - suplente	Conselho tutelar: Teleno Bartolomeu Nobre Rocha - titular Antonio oliveira gomes - suplente Francisco Leite da Silva - titular
V-Representante do Conselho Municipal de Educação	Conselho municipal de educação-CME: Ridis Souza dos Santos - titular Susana Ferreira Paz Cardoso - suplente	Conselho municipal de educação-CME: Ridis Souza dos Santos - titular Suzana Ferreira Paz Cardoso - suplente Jackson Batista Sousa Carvalho - titular Ridis Souza dos Santos - suplente Obs: em janeiro de 2016 mudou a composição	Conselho municipal de educação-CME: Jackson Batista Sousa Carvalho - titular Ridis Souza dos Santos - suplente Janaina Florinda da Silva Nascimento - suplente
VI-Representante dos professores da educação básica	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: José Airton Rodrigues Vieira Junior - titular Wellington Gomes Marinho - suplente Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SEMEC: Clayton Ferreira das Neves - titular Airton Silva Oliveira - suplente Suzana Ferreira Paz Cardoso - titular Joana Eginvalva de Araújo Rodrigues - suplente	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: Maria Osmarina Moura Bezerra de Sousa - titular Jose Airton Rodrigues Vieira Junior - suplente	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: Francisco Joelma da Cruz - titular Eristânia de Andrade Carvalho - suplente
VII-Representante dos estudantes da educação básica	Federação dos jovens estudantes do Piauí-FAJEPI Carlos André Pereira Santos - titular Airton Silva oliveira - suplente União municipal dos estudantes secundaristas- UMES Alexandra Alves de Carvalho - titular Danilo da Cunha Laurindo - suplente	Federação dos jovens estudantes do Piauí-FAJEPI Carlos André Pereira Santos - titular obs: foi substituído em novembro de 2006 Airton Silva oliveira - suplente Airton Silva Oliveira - titular Helder Ferreira Nunes - suplente União municipal dos estudantes secundaristas- UMES Paulo Roberto paz torres - titular Alexandra Alves de Carvalho - suplente	Federação dos jovens estudantes do Piauí-FAJEPI Airton Silva Oliveira - titular Helder Ferreira Nunes - suplente Alexandre Alves de Carvalho - titular Paulo Roberto paz torres - suplente Pablo Henrique da Silva - titular Lucas Henrique Sousa dos Santos - suplente
VIII-Representante dos trabalhadores em educação das escolas públicas	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: Oscar Prazeres Cunha - titular Francisco Pereira da Silva - suplente	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: Ana Márcia Oliveira Gomes Silva - titular Jorge Ferreira de Sousa - suplente	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: Leila Maria Ramos de Carvalho - titular Jose Luiz de Sousa Aquino - suplente

Segmento	Gestão 2019-2021
-----------------	-------------------------

I-Representante de pais de alunos	Pais de Alunos dos Conselhos Escolares: Arlene de Silva Oliveira- titular Raimundo do Nascimento Sousa- suplente Maria Luzinete Pereira de Oliveira- titular Aurelena de Jesus Silva- suplente
II-Representante do poder executivo	Secretaria municipal de educação-SEMEC: Ilhiane Rossy de Aquino Carvalho - titular Naira Maria Rodrigues Araújo- suplente Maria Eliane dos Santos Araújo- titular Maria Luzia Alves de Carvalho- suplente
III-Representante dos diretores das escolas públicas municipais	Diretores escolares: Suzana Ferreira Paz Cardoso- titular Moacir Escórcio de Brito- suplente
IV-Representante do Conselho Tutelar	Conselho tutelar: Antônio Oliveira Gomes- titular Sofia Helena Mendes Fialho- suplente
V-Representante do Conselho Municipal de Educação	Conselho municipal de educação-CME: Ridis Souza dos Santos- titular Janaina Floriano da Silva Nascimento- suplente
VI-Representante dos professores da educação básica	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: Vanda Maria de Carvalho- titular Cleide Ferreira Leão- suplente
VII-Representante dos estudantes da educação básica	Federação dos jovens estudantes do Piauí-FAJEPI Pablo Henrique da Silva- titular Lucas Henrique Sousa dos Santos- suplente Alexandra Alves de Carvalho-- titular Danilo da Cunha Laurindo- suplente
VIII- Representante dos trabalhadores em educação das escolas públicas	Sindicato dos servidores públicos municipais-SINDERM: Leila Maria Ramos de Carvalho- titular José Luz de Sousa Aquino- suplente

ANEXO 1**Representante sindical na Câmara do Fundeb-Teresina**

Osmarina Moura nasceu em 02 de agosto de 1971. Como piauiense originária da classe trabalhadora, carrega a força do sol e a resistência dos ipês. Ainda estudante da educação pública, começou sua trajetória nos movimentos sociais com a militância na Pastoral da Juventude. Como pedagoga e professora da rede pública municipal de ensino de Teresina teve uma prática que transcendeu o espaço da escola, atuando no Sindserm, no Conselho do Fundeb, no Fórum Municipal de Educação, na União das Mulheres Piauienses, na Frente Popular de Mulheres Contra o Feminicídio, no PSOL, no Nuppege/UFPI e no Comitê piauiense da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. No dia 8 de abril de 2021, durante seu mestrado em educação no PPGEd/UFPI, sua vida foi interrompida pela pandemia Covid-19. Osmarina deixou um legado que está presente hoje e sempre na existência das suas três filhas e na luta dos coletivos de pessoas negras, indígenas, LGBTQIA+, mulheres e do movimento sindical e popular por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade social para todos/as.