

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E TECNOLOGIAS  
APLICADAS À EDUCAÇÃO – GESTEC**

**ELMA XAVIER SODRÉ**

**GESTÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE  
CAMAÇARI, BA: UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE SOCIAL DO  
CACs/FUNDEB**

**Salvador  
2021**

ELMA XAVIER SODRÉ

**GESTÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE  
CAMAÇARI, BA: UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE SOCIAL DO  
CACs/FUNDEB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação (GESTEC),  
Mestrado Profissional, da Universidade do Estado da  
Bahia (UNEB), vinculado ao Departamento de Educação  
(DEDC), Campus I, como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à  
Educação.

Área de Concentração 1: Gestão da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Célia Tanajura Machado

**Salvador  
2021**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Sistema de Bibliotecas da UNEB

S679g

Sodré, Elma Xavier

GESTÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE  
CAMAÇARI, BA: UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE SOCIAL DO  
CACs/FUNDEB / Elma Xavier Sodré. - Salvador, 2021.

134 fls : il.

Orientador(a): Célia Tanajura Machado.

Inclui Referências

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade do Estado da Bahia.  
Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Gestão e  
Tecnologias Aplicadas à Educação - GESTEC, Campus I. 2021.

1.Controle Social. . 2.CACS/Fundeb. . 3.Financiamento da Educação  
Básica. 4.Gestão Democrática. 5.Camaçari-BA..

CDD: 379

ELMA XAVIER SODRÉ

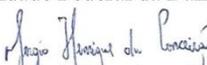
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação, Área de Concentração 1 – Gestão da Educação, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação, pela Universidade do Estado da Bahia.

Salvador, 14 de setembro de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Profa. Dra. Célia Tanajura Machado  
ORIENTADORA

Universidade do Estado da Bahia – UNEB  
Doutorado em Educação  
Universidade Federal da Bahia – UFBA

  
Prof. Dr. Sérgio Henrique da Conceição  
MEMBRO INTERNO  
Universidade Estadual da Bahia – UNEB  
Doutorado em Educação e Contemporaneidade  
Universidade do Estado da Bahia – UNEB

  
Prof. Dr. Avelar Luiz Bastos Mutim  
MEMBRO INTERNO  
Universidade Estadual da Bahia – UNEB  
Doutorado em Educação  
Universidade do Federal da Bahia – UFBA

  
Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz  
MEMBRO EXTERNO  
Universidade Federal do Piauí – UFPI  
Doutorado em Educação  
Universidade de São Paulo – USP

  
Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão  
MEMBRO EXTERNO  
Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Doutorado em Educação  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

**Salvador**

**2021**

A Cecílio Xavier e Maria Lúcia Xavier, meus pais,  
por sempre acreditarem em mim.

Aos meus filhos, Rafael e Enzo (ainda no ventre),  
meus amores e razão de viver.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo dom da vida, por ter me dado forças e ajudado a superar os obstáculos para concluir essa dissertação de mestrado.

À minha família, em especial aos meus pais, Cecílio e Maria Lúcia, por entenderem a minha ausência e me amarem incondicionalmente e às minhas irmãs, Elaine e Edleide, pelo incentivo e torcida.

Ao meu marido, Fernando Sodré, pelo incentivo e apoio durante esta caminhada.

Ao meu filho, Rafael, pela companhia durante os estudos, pelo cuidado e carinho. Ao meu filho, Enzo, que carrego no ventre, por me fazer sentir abençoada e trazer esperança por dias melhores.

A minha orientadora, Profa. Dra. Célia Tanajura, por toda a paciência, empenho, exemplo profissional e sentido prático, com que me orientou nesta dissertação e por ter me apresentado ao Grupo de Pesquisa Trabalho, o qual tenho prazer de participar e aproveitar a oportunidade para agradecer, a todos os Lavourianos, pelas experiências e conhecimentos compartilhados.

Aos professores da banca do exame de qualificação pela contribuição e aos professores da banca examinadora da defesa pela participação, meus respeitosos agradecimentos.

Aos colegas de trabalho, em especial: Márcio Vila Flor, Francisco Júnior e Marivalda Gonçalves, por estimularem, acreditarem e pelas discussões acadêmicas que contribuíram para este trabalho.

A todos vocês, meu carinho e gratidão.

## RESUMO

Este trabalho privilegia, como objeto, o controle social na educação básica pública municipal, tendo como foco a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) do município de Camaçari-BA e teve como objetivo principal analisar a organização do CACS Fundeb de Camaçari-BA, no período de 2012 a 2020, para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município, com vistas à elaboração de um plano político pedagógico de intervenção, voltado ao fortalecimento do sentido democrático da política pública de educação básica deste município. Com o intuito de alcançar os objetivos e obter resposta quanto a problemática proposta nesta pesquisa, utilizamos uma abordagem qualitativa, análise descritiva e exploratória, utilizando da revisão bibliográfica, documental e pesquisa de campo. Como instrumento de pesquisa, adotou-se o questionário *on line* para a produção de informações junto aos sujeitos participantes, tendo como método de análise dos dados produzidos a análise de conteúdo que contribuiu para um diagnóstico a partir da interpretação de dados, sendo assim possível, compreender a realidade social deste Conselho. O resultado deste trabalho demonstra que a forma de organização do CACS/Fundeb Camaçari para acompanhamento e práticas do controle social dos recursos destinados à educação necessita de reestruturação administrativa e formação continuada para seus Conselheiros, focando nas políticas de fundo da educação e Controle Social.

Palavras-chave: Controle Social. CACS/Fundeb. Financiamento da Educação Básica. Gestão Democrática. Camaçari-BA.

## **ABSTRACT**

This work focuses on social control in municipal basic public education, focusing on the performance of the Council for Monitoring and Social Control (CACS) of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB) of the municipality of Camaçari-BA and had as its main objective to analyze the organization of the CACS Fundeb of Camaçari-BA, during the period 2012 to 2020, for the exercise of Social Control of the resources allocated to basic education in the municipality, with a view to developing a political-pedagogical intervention plan, aimed at strengthening the democratic sense of the basic education public policy of this municipality. In order to reach the objectives and get answers about the problematic proposed in this research, we used a qualitative approach, a descriptive and exploratory analysis, using a bibliographic and documental review and field research. As a research instrument, we adopted the online questionnaire for the production of information from the participating subjects. The method for analyzing the data produced was content analysis, which contributed to a diagnosis from the interpretation of data, thus making it possible to understand the social reality of this Council. The result of this work reveals that the way in which the CACS/Fundeb Camaçari is organized to monitor and practice social control of the resources allocated to education needs administrative restructuring and continued training for its Councilors, focusing on the fund policies of education and Social Control.

**Keywords:** Social Control. CACS/Fundeb. Basic Education Financing. Democratic Management. Camaçari-BA.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BA	Bahia
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados (e do Distrito Federal)
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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
GESTEC	Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
LOM	Lei Orgânica dos Municípios
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAVS	Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
OP	Orçamento Participativo
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PETE	Programa Estadual do Transporte Escolar
PMC	Prefeitura Municipal de Camaçari
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação

PPP	Projeto Político Pedagógico
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEC	Secretaria de Educação do Estado da Bahia
SEDUC	Secretaria Municipal de Camaçari
SIOPE	Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação
TCM	Tribunal de Contas do Município
VAAT	Valor aluno/aluno total
VAAF	Valor aluno/ ano Fundeb
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – COMPOSIÇÃO DO CACS FUNDEB, POR SEGMENTO E GESTÃO DO CONSELHO .....	87
GRÁFICO 2 – CONSELHEIROS DO CACS FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2018, CUJOS DADOS FORAM ENCONTRADOS E FORAM CONVIDADOS A PARTICIPAR DA PESQUISA DE CAMPO, POR SEGMENTO.....	88
GRÁFICO 3 – DO CACS FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2018, QUE ACEITARAM PARTICIPAR DA PESQUISA DE CAMPO, POR SEGMENTO.....	89
GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DOS CONSELHEIROS PARTICIPANTES POR SEGMENTO REPRESENTATIVO .....	90
GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DE CONSELHEIROS, POR FAIXA ETÁRIA.....	91
GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DE CONSELHEIROS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS .....	92
GRÁFICO 7 – MANDATOS DOS CONSELHEIROS PARTICIPANTES DA PESQUISA DO CACS-FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2020 .....	94
GRÁFICO 8 – FUNÇÕES EXERCIDAS PELOS PARTICIPANTES DA PESQUISA QUANDO CONSELHEIROS DO CACS FUNDEB .....	95
GRÁFICO 9 – PERIODICIDADE EM QUE OCORREM AS REUNIÕES DO CACS-FUNDEB DE CAMAÇARI .....	97
GRÁFICO 10 – FREQUÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE REUNIÕES DAS COMISSÕES DO CACS-FUNDEB CAMAÇARI.....	98
GRÁFICO 11 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS COMISSÕES DO CACS FUNDEB CAMAÇARI .....	100
GRÁFICO 12 – ÓRGÃOS E INSTÂNCIAS RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE CAMAÇARI .....	104
GRÁFICO 13 – SUFICÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CACS FUNDEB CAMAÇARI.....	105
GRÁFICO 14 – COMO O CONSELHO EMITE A SUA OPINIÃO SOBRE OS RECURSOS QUE ACOMPANHA NO CACS FUNDEB .....	107
GRÁFICO 15 – PUBLICIZAÇÃO DAS PRÁTICAS E AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL CACS FUNDEB CAMAÇARI.....	109
GRÁFICO 16 – AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL .....	110
GRÁFICO 17 – PERCENTUAL DE DIFICULDADE ENCONTRADA PARA EXERCER O PAPEL DE CONSELHEIRO DO CACS FUNDEB CAMAÇARI .....	111
GRÁFICO 18 – PERCENTUAL DE FORMAÇÃO PARA EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO ...	113

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO DO FUNDEB- REGIÃO NORDESTE 2003 A 2019 (CONTINUA) .....	16
QUADRO 1 – PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO DO FUNDEB- REGIÃO NORDESTE DE 2003 A 2019 (CONCLUSÃO) .....	17
QUADRO 2 – IMPOSTOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO POR ENTE FEDERATIVO 2019 .....	36
QUADRO 3 – IMPOSTOS MUNICIPAIS COMPOSTO POR TRANSFERÊNCIAS DE OUTROS ENTES FEDERADOS.....	37
QUADRO 4 – IMPOSTOS DESTINADOS À MDE ALOCADOS NO FUNDEB PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	38
QUADRO 5 – JULGAMENTO DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI PELO TCM/ BA, DE 2012 A 2020, POR PERÍODO, NÚMERO DE PROCESSO, DECISÃO E DATA DE PUBLICAÇÃO (CONTINUA) .	48
QUADRO 5 – JULGAMENTO DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI PELO TCM/ BA, DE 2012 A 2020, POR PERÍODO, NÚMERO DE PROCESSO, DECISÃO E DATA DE PUBLICAÇÃO (CONCLUSÃO) .....	49
QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB POR ESFERA ADMINISTRATIVA.....	64
QUADRO 7 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA POR CATEGORIAS, SUBCATEGORIAS E PRINCIPAIS AUTORES.....	74
QUADRO 8 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA .....	75
QUADRO 9 – DECRETOS MUNICIPAIS DE NOMEAÇÃO POR GESTÃO E SEGMENTOS REPRESENTATIVO DO CACS FUNDEB .....	86
QUADRO 10 – ALTERAÇÕES NA GESTÃO CACS FUNDEB CAMAÇARI ENTRE 2012 E 2020, POR REPRESENTATIVIDADE .....	93
QUADRO 11 – PRESIDENTES DO CACS FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE OS ANOS DE 2012 E 2020 .	96

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DO IDHM EDUCAÇÃO DE CAMAÇARI ENTRE OS ANOS DE 1991 E 2010 .....	20
TABELA 2 – MÉDIA MUNICIPAL DAS METAS PREVISTAS E ALCANÇADAS NO IDEB, ENSINO FUNDAMENTAL, POR ENTE FEDERADO, ENTRE 2017 E 2019 .....	21
TABELA 3 – METAS PREVISTAS E ALCANÇADAS NO IDEB, ENSINO FUNDAMENTAL, NOS ESTADOS DO NORDESTE, ENTRE 2017 E 2019 .....	22
TABELA 4 – RECEITAS PREVISTAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, ENTRE 1934 E 1988, EM PERCENTUAIS (%) (CONTINUA).....	28
TABELA 4 – RECEITAS PREVISTAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, ENTRE 1934 E 1988, EM PERCENTUAIS (%) (CONCLUSÃO).....	29
TABELA 5 – DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DE CAMAÇARI – 2012 A 2020 (R\$).....	34
TABELA 6 – APLICAÇÃO DO RECURSO DESTINADO À MDE NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2018.....	41
TABELA 7 – PONDERAÇÕES DO FUNDEB PARA OS REPASSES DE RECURSOS, POR ETAPA/MODALIDADE/ SEGMENTO, ENTRE 2012 A 2019 (CONTINUA).....	43
TABELA 7 – PONDERAÇÕES DO FUNDEB PARA OS REPASSES DE RECURSOS, POR ETAPA/MODALIDADE/ SEGMENTO, ENTRE 2012 A 2019 (CONTINUAÇÃO).....	44

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICA DE FUNDO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL</b> .....	<b>25</b>
2.1	A POLÍTICA DE FUNDO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO .....	25
2.2	RECEITAS DO FUNDO DA EDUCAÇÃO .....	33
2.3	EXECUÇÃO DA MDE, ELEGIBILIDADE DOS INVESTIMENTOS .....	38
2.4	O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA E SUA ATUAÇÃO NO FUNDEB .....	45
<b>3</b>	<b>CONTROLE SOCIAL</b> .....	<b>52</b>
3.1	GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA.....	52
3.1.1	<i>A Gestão Democrática e o controle social no Orçamento Participativo de Camaçari</i> .	59
3.2	CONTROLE E TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO .....	60
3.3	CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACs) .....	63
3.3.1	<i>O CACS em Camaçari-BA: do Fundef ao Fundeb</i> .....	68
<b>4</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>70</b>
<b>5</b>	<b>O CACS FUNDEB E O CONTROLE SOCIAL EM CAMAÇARI, BAHIA</b> .....	<b>75</b>
5.1	NORMATIZAÇÃO DO CACS FUNDEB - REGIMENTO INTERNO .....	79
5.2	COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS DO CACS FUNDEB .....	83
5.3	ATUAÇÃO DO CACS FUNDEB.....	96
5.4	CONTROLE SOCIAL DO CACS FUNDEB.....	103
<b>6</b>	<b>PLANO DE INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA</b> .....	<b>115</b>
6.1	APRESENTAÇÃO .....	115
6.2	OBJETIVOS .....	115
6.3	METODOLOGIA .....	116
6.4	CRONOGRAMA.....	116
6.5	RESULTADOS ESPERADOS .....	116
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>117</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>122</b>
	<b>APÊNDICE</b> .....	<b>129</b>
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA.....	130

# 1 INTRODUÇÃO

Este estudo, situado na Área de concentração de Gestão da educação, tecnologias e redes sociais, do Programa de Pós Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC) e no âmbito do Trabalho: Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão, Trabalho e Educação, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), privilegia, como objeto, o controle social na educação básica pública municipal, tendo como foco a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A proposta desta pesquisa originou-se do trabalho de análise e prestação de contas dos recursos financeiros provenientes dos Programas Estaduais e Federais da Secretaria Municipal de Educação do município de Camaçari-BA (Seduc), que desenvolvo junto aos Conselhos Municipais de Educação, à Secretaria de Educação Estadual (SEC/BA) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), correlacionando com demais atividades exercidas em função do cargo comissionado de Assessora do Gabinete da Seduc do município de Camaçari-Bahia. A definição do tema nasceu da inquietação desta pesquisadora por compreender a atuação do CACCS/Fundeb em Camaçari, Bahia, a partir do controle social e do acompanhamento dos recursos da educação do município, tendo a pretensão de relacionar os estudos com as experiências vivenciadas como servidora pública municipal, com as atribuições de Auditor Interno da Prefeitura Municipal de Camaçari (PMC), cargo de carreira da pesquisadora.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) prevê a participação popular no acompanhamento e monitoramento dos investimentos públicos, na formulação das políticas públicas e no controle das ações dos diferentes serviços prestados pelo Estado brasileiro, de maneira direta ou indireta, por meio de organizações representativas da sociedade civil e de órgãos de diferentes esferas de governo. No texto constitucional, diversas são as formas de participação, gestão e controle de políticas públicas em áreas como saúde, educação, assistência social, políticas urbanas, meio ambiente, entre outras. A Carta Magna de 1988, que garantiu a participação de sujeitos sociais coletivos nos processos decisórios das políticas voltadas para o desenvolvimento da sociedade brasileira, também indicou a fiscalização e controle dos fundos (Art. 60, inciso III, alínea d) de natureza contábil, que se concretizou na previsão de conselhos de controle social que atuam junto aos programas implementados pelo Governo Federal,

voltados para setores e políticas sociais importantes, dentre as quais se destaca o CACS/Fundeb. (BRASIL, 2018).

A partir dessa ampla temática e dos mecanismos de controle social, atrelados ao desejo de compreender os impactos da participação de diferentes sujeitos na gestão e controle de políticas públicas para a qualidade social da educação, nesta pesquisa foi feito um recorte para a investigação acerca do controle social dos recursos destinados à educação pública municipal de Camaçari-BA, a partir da atuação do CACS/Fundeb, das práticas dos seus conselheiros e considerando as possíveis contribuições advindas dessa ação para a implantação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas da rede municipal de educação de Camaçari. Para Lisbôa (2016, p. 13), o controle e acompanhamento social das políticas públicas se fundamentam na necessidade de participação coletiva na solução de problemas e na formação de uma política de empoderamento do cidadão.

Nesse sentido, as buscas de produções literárias resultaram em vários estudos sobre o tema pretendido, sob a égide do Fundef /Fundeb e sobre os Conselhos do Fundeb. A busca foi realizada no Banco de dados de Teses e Dissertações da UNEB, Repositório Institucional da UFBA e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES; recorte temporal utilizado de 2003 a 2019, região de busca o Nordeste, termos aplicados na busca CACS Fundeb, CACS Controle Social e CACS Fundeb Controle Social, a pesquisa foi realizada no mês de junho de 2020, relacionando ao tema desta pesquisa. O Quadro 1 demonstra que os estudos coletados tratam diretamente do Controle Social no âmbito dos Conselhos do Fundeb, em pesquisas na área de mestrado e doutorado na região do Nordeste, demonstrando 11 (onze) trabalhos acadêmicos, sendo 3 teses e 8 dissertações, tendo o estado da Bahia com mais estudos acadêmicos produzidos sobre o tema. A discussão do tema se dá por aspectos da rotina dos conselhos e do vínculo desses com os procedimentos de Controle Social com os recursos destinados à educação pública.

**QUADRO 1 – PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO DO FUNDEB- REGIÃO NORDESTE 2003 A 2019 (CONTINUA)**

<b>Repositório</b>	<b>Tipo</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Autor</b>	<b>Orientador</b>
UFBA/BA	Tese	Os Conselhos Municipais do FUNDEF: Gestão Democrática e Controle Social	2003	José Wellington Marinho de Aragão	Prof. Dr. Robert E. Verhine

**QUADRO 1 – PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO DO FUNDEB- REGIÃO NORDESTE DE 2003 A 2019 (CONCLUSÃO)**

Repositório	Tipo	Título	Ano	Autor	Orientador
UFBA/BA	Dissertação	As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	2009	Ubirajara Couto Lima	Prof. Dr José Wellington Marinho de Aragão
UFPI/ PI	Dissertação	Controle Social dos recursos do Fundef/ Fundeb do município de Teresina (2004 a 2009)	2011	Lucineide Maria dos Santos Soares	Prof. Dr Luís Carlos Sales
UNEB/BA	Tese	Educação Básica no estado da Bahia: Financiamento, Oferta. Gestão Educacional e Controle Social no âmbito do Conselho Estadual do Fundeb	2013	Sérgio Henrique da Conceição	Prof.ª Drª Nádia Hage Fialho
UFPE/ PE	Tese	Os Conselhos de acompanhamento e Controle Social do Fundeb e a Gestão Municipal da Educação: um estudo em municípios nordestinos	2015	Henrique Guimarães Coutinho	Prof.ª Drª Janete Lins de Azevedo
UFRB/BA	Dissertação	Controle Social da Educação: a atuação do Conselho do Fundeb em Valença	2016	Aldo Bonfim Lisbôa	Prof.ª Drª Susana Couto Pimentel
UFPE/PE	Dissertação	Controle Social na política de financiamento da Educação: Uma análise da atuação dos Conselhos do Fundeb na região metropolitana de Campina Grande - PB	2016	Fellipe Almeida de Andrade	Prof. Dr. Edson Francisco de Andrade
UFCG /PB	Dissertação	Controle Social no âmbito do município de Cerro Corá//RN: um estudo da atuação dos membros do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb	2016	Tadeu Fernando da Silva	Profa. Dra. Ana Paula Basso
UFRN/RN	Dissertação	Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb do município de Macau/RN	2019	Javaerton de Souza Aquino	Prof. Dr. Gilmar Barbosa Guedes

Fonte: Elaborado pela autora

A maioria das produções acadêmicas apresentadas estão voltadas para a visão dos conselheiros sobre si mesmos e /ou com objetivo de identificar a percepção que eles possuem do Conselho em relação a sua atuação, trazendo também questionamentos sobre a relação da participação popular no Conselho, correlacionando com as categorias de Participação e Democracia. Os trabalhos se aproximaram em alguns aspectos da intenção desta pesquisa

quanto ao controle social dos recursos da educação, mas se diferencia por se propor a investigar a compreensão do papel institucional e as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Cacs Fundeb Camaçari, partindo da coleta de dados documentais e bibliográficos, diferenciando-se de outras pesquisas, nesse campo, que normalmente entrevistam os conselheiros e os ex-conselheiros do Fundeb.

O presente estudo possui relevância social, quanto à participação da sociedade na execução de políticas educacionais em nível municipal, mas também mostra a importância de se dialogar com outras áreas profissionais além da educação, demonstrando discussões que refletem na pesquisa da gestão das políticas públicas, da auditoria, do direito, dado o aspecto multidisciplinar que envolve o tema controle social.

O controle social ocorre por meio do acompanhamento e fiscalização das ações governamentais pela sociedade, nas esferas federal, estadual ou municipal, por meio da participação ativa dos cidadãos no processo de discussão, interação e tomada de decisão sobre a melhor forma de implantar e/ou executar ações ou políticas governamentais, bem como a fiscalizar ações dos órgãos de controle interno e externo, no que tange à aplicação de recursos financeiros pelos entes federados.

Para Conceição (2016, p.16), o controle social representa a ação de fóruns e instâncias, criados nas próprias leis (tributárias e não tributárias), que permitem que representantes de segmentos possam mediar a ação governamental em relação aos interesses legítimos da sociedade.

Esse é o espírito da democracia: poder delegado, prestação de contas, legalidade e legitimação. Conforme Assis e Machado (2019, p. 228), entretanto: “A democracia, enquanto forma de organizar a *polis* e os valores de convivência, e na perspectiva clássica de preconização da máxima participação direta do povo, constitui-se, historicamente, como um ideal de regime democrático” (destaque no original).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em cumprimento ao previsto na CF 88 e à necessidade de consolidar ideais democráticos previstos quando da criação dos fundos de educação, agora com o Fundeb, por meio da Portaria 481, de 11 de outubro de 2013, estabelece procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal e revoga a Portaria nº 430, de 10 de dezembro de 2008. (BRASIL, 2013)

Após mais de 30 (trinta) anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 percebe-se que a inserção da participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, ou o seu poder de voz, junto à administração pública, promoveu maior implicação do cidadão nas deliberações tomadas pelos gestores públicos e ampliou as possibilidades de participação democrática. A obrigatoriedade da criação dos Conselhos, que monitoram e fiscalizam o trabalho de governos estaduais, distrital e de prefeituras municipais, estimulou o envolvimento da sociedade, pela presença dos cidadãos, ou de seus representantes na composição destes Conselhos. Nesta pesquisa, trataremos do CACS Fundeb, que teve a implantação e orientação sobre sua criação, composição e funcionamento, após 25 (vinte e cinco) anos da sua garantia instituída na CF/88. Embora, seja um órgão consolidado, percebemos que necessita continuar avançando para fortalecer a sua gestão junto à comunidade.

O CACS/Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho não é uma unidade administrativa do governo; a sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública a que se vinculam. Sendo assim, para esta pesquisa elegeu-se a seguinte pergunta de pesquisa: De que maneira o CACS Fundeb de Camaçari-BA se organizou, no período de 2012 a 2020, para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município?

Tal inquietação também levou a refletir sobre a importância da pesquisa no contexto do controle social, bem como da gestão democrática, temas discutidos nos trabalhos acadêmicos das últimas décadas da área de educação, mas que ainda requer adensamento teórico, a partir das práticas e políticas locais. Contudo, pretende-se seguir, ao longo desta pesquisa, refletindo e produzindo, junto aos envolvidos, estratégias para a análise dessa ferramenta pensando na qualidade da educação e deixando como contribuição, uma pesquisa que se faça útil para o desenvolvimento da atuação do CACS/Fundeb do município de Camaçari.

Assim, a presente pesquisa objetiva analisar a organização do CACS Fundeb de Camaçari-BA, no período de 2012 a 2020, para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município, com vistas a elaboração de um plano político pedagógico de intervenção, voltado ao fortalecimento do sentido democrático da política pública de educação básica deste município e busca também, como objetivos específicos:

- Identificar atribuições para o acompanhamento e controle social dos recursos financeiros para a educação, a partir da Lei 11.494/2007;

- Explorar aspectos relacionados às práticas de acompanhamento e controle social processados no âmbito do Cacs Fundeb Camaçari no período de 2012 a 2020; e
- Sugerir proposta de intervenção pedagógica para fortalecer os procedimentos de acompanhamento e de controle social dos investimentos públicos em educação.

A pesquisa aborda os Conselheiros quanto às suas atribuições, levando em consideração os achados identificados no CACS/Fundeb, que é um órgão colegiado da área de educação, definido assim, através do art. 26, Inciso I, c, da Lei municipal nº 1.523, de 28 de dezembro de 2007, estabelecendo-o como estrutura orgânica básica da Seduc da cidade de Camaçari, no estado da Bahia. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Camaçari funciona no anexo da Escola Municipal Luís Pereira Costa, situado na Travessa Nossa Senhora do Carmo, 2 de julho, Camaçari, Bahia.

O município de Camaçari, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em 2019, teve a sua população estimada em 299.132 (duzentos e noventa e nove mil e cento e trinta e dois) habitantes. Em 2010, possuía o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,694, o que situa esse município na faixa de desenvolvimento Médio, ocupando a posição de 2078º entre os municípios brasileiros.

Os dados educacionais relativos às proporções de crianças frequentando ou tendo completado determinados ciclos escolares indicam a situação da educação no município, entre a população em idade escolar, e compõem o IDHM Educação. No município, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 96,70 %, em 2010. A Tabela 1 apresenta a evolução do IDHM educação de Camaçari.

**TABELA 1 – EVOLUÇÃO DO IDHM EDUCAÇÃO DE CAMAÇARI ENTRE OS ANOS DE 1991 E 2010**

<b>Período</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
IDHM	0,422	0,551	0,694

Fonte: Mec / Inep. Elaborado pela autora

Entre 1991 e 2010, observamos o crescimento do IDHM de Camaçari, que no ano de 1991 possuía o IDHM muito baixo (0,422), passou a apresentar o índice de desenvolvimento baixo (0,551), evoluindo para um IDHM médio (0,694), conforme classificação estabelecida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2013.

Os índices educacionais registrados no período de 2017 e 2019, pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme a Tabela 2, apresentou os dados do município de Camaçari confrontando com os apresentados no estado da Bahia e no Brasil.

**TABELA 2 – MÉDIA MUNICIPAL DAS METAS PREVISTAS E ALCANÇADAS NO IDEB, ENSINO FUNDAMENTAL, POR ENTE FEDERADO, ENTRE 2017 E 2019**

Ente Federado	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	Metas	Ideb 2017	Metas	Ideb 2019	Metas	Ideb 2017	Metas	Ideb 2019
Camaçari	4,5	4,8	4,8	5,1	4,0	3,9	4,3	4,2
Bahia	4,1	4,7	4,5	4,9	4,1	3,4	4,3	3,8
Brasil	5,1	5,6	5,4	5,7	4,6	4,3	4,9	4,5

Fonte: Mec / Inep. Elaborado pela autora

De acordo com a Tabela 2, a média municipal dos dados do IDEB da cidade de Camaçari comparando os seus resultados com a média municipal do Estado da Bahia e do Brasil, tiveram respostas positivas, os índices apresentados foram similares nos anos iniciais do ensino fundamental, obtendo rendimentos além do projetado, demonstrando, desta forma, os efeitos satisfatórios do trabalho educacional desenvolvido nesta etapa de aprendizagem. O desempenho local com as médias do Brasil e da Bahia, nos anos finais do ensino fundamental, tiveram resultados não satisfatórios, desta vez, não alcançaram a meta, o que evidencia uma possível deficiência de aprendizagem nesta etapa de ensino.

O desempenho apresentado pelos estados da Região Nordeste do país, que ocupa uma área de 1.554.258 quilômetros quadrados representa aproximadamente 18,2% do território brasileiro. Conforme contagem populacional realizada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população nordestina totaliza 53.081.950 habitantes, sendo a segunda Região mais populosa do país, superada somente pelo Sudeste. Quanto à densidade demográfica está em terceiro lugar, com aproximadamente 34 habitantes por quilômetro quadrado. A Região Nordeste é composta pelos seguintes estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Conforme a Tabela 3, o IDEB da Região Nordeste apresentou os seguintes resultados.

**TABELA 3 – METAS PREVISTAS E ALCANÇADAS NO IDEB, ENSINO FUNDAMENTAL, NOS ESTADOS DO NORDESTE, ENTRE 2017 E 2019**

Estados	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental			
	Metas	Ideb 2017	Metas	Ideb 2019	Metas	Ideb 2017	Metas	Ideb 2019
<b>Alagoas</b>	4,0	4,9	4,3	5,3	3,8	3,9	4,1	4,5
<b>Bahia</b>	4,1	4,7	4,5	4,9	4,1	3,4	4,3	3,8
<b>Ceará</b>	4,5	6,1	4,8	6,3	4,3	4,9	4,6	5,2
<b>Maranhão</b>	4,4	4,5	4,7	4,8	4,3	3,7	4,6	4,0
<b>Paraíba</b>	4,4	4,7	4,7	5,0	4,0	3,6	4,2	3,9
<b>Pernambuco</b>	4,5	4,8	4,8	5,1	3,8	4,1	4,1	4,5
<b>Piauí</b>	4,3	5,0	4,6	5,4	4,2	4,2	4,5	4,6
<b>Rio Grande do Norte</b>	4,1	4,5	4,4	4,7	4,0	3,4	4,3	3,6
<b>Sergipe</b>	4,5	4,3	4,8	4,6	4,2	3,4	4,5	3,6

Fonte: Mec / Inep. Elaborado pela autora

Os dois últimos índices do Ideb (2017 e 2019), dos estados do Nordeste brasileiro demonstram que os estados do Maranhão e da Paraíba, possuem resultados educacionais similares ao estado da Bahia, tanto nos anos iniciais, quanto nos anos finais, fazendo um recorte para análise comparativa do município de Camaçari, conforme a Tabela 1.

Ainda dentre os estados do Nordeste, destaca-se o desempenho educacional do estado do Ceará, apresentando resultados observados pelo IDEB superiores às metas estabelecidas, demonstrando um avanço significativo na evolução do trabalho de desenvolvimento educacional local. O estado de Sergipe surpreende com resultados negativos, abaixo da meta estabelecida, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais, sendo o único estado do Nordeste que não apresentou resultado positivo na perspectiva de crescimento educacional.

A análise e aplicação dessas informações obtidas através do INEP /IDEB são importantes para auxiliar os gestores educacionais e as equipes pedagógicas no planejamento e elaboração do projeto político pedagógico proposto nas unidades educacionais, levando em consideração a diversidade de cada região. O Ideb é medido considerando a taxa de rendimento escolar (aprovação) obtido no Censo Escolar realizado anualmente, e as médias de desempenho resultantes das avaliações do Inep. Diante das médias municipais do IDEB apresentado na

Tabela 2 e nos estados do Nordeste brasileiro, no entendimento de Sacristán (2002), consideremos que:

Exigir diversidade é um chamado ao respeito pela condição da realidade humana e da cultura, faz parte de um programa defendido a partir da ótica liberal democrática, é uma pretensão das políticas de inclusão social e é resistência contra o domínio das totalidades únicas do pensamento moderno. [...] Estamos diante de um discurso confuso e contraditório, do ponto de vista epistemológico, que se projeta as decisões que precisa ser tomada sobre os objetivos, os conteúdos do currículo, as instituições escolares e as políticas educacionais (SACRISTÁN, 2002, p.226).

As políticas educacionais adotadas para cada estado levarão em consideração a cultura e as condições de desenvolvimento humano de cada localidade, buscando a qualidade do aprendizado e estabelecendo metas para a melhoria do ensino.

A preocupação com as práticas educacionais para os anos iniciais e finais do ensino fundamental deve ser discutida de forma nacional; os índices apresentados indicam a necessidade de estruturação proporcional as ações da gestão educacional para garantir o direito à educação e políticas públicas com o objetivo de promover uma educação de qualidade.

A garantia do direito à educação de qualidade é um princípio fundamental para as políticas e gestão da educação, seus processos de organização e regulação, assim como para o exercício da cidadania. Apesar dos avanços nas políticas e gestão da educação nacional, o panorama brasileiro é marcado por desigualdades regionais no acesso e permanência de estudantes à educação, requerendo mais organicidade das políticas educacionais (FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, p. 13)

Os dados divulgados pelo INEP (BRASIL, 2019) sobre o IDEB apresentam uma perspectiva nacional sobre a realidade da gestão da educação básica na execução do direito à educação e mostram os progressos e entraves que até então foram vivenciados. Enfim, os resultados e produtos esperados da pesquisa serão apresentados, a partir da análise da atuação do CACS Fundeb no Controle Social dos recursos públicos da educação, na cidade de Camaçari, no estado da Bahia, de forma a desenvolver procedimentos mais participativos, com o intuito de superar os entraves identificados, e promover a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos da rede municipal de ensino.

O texto deste trabalho dissertativo está dividido em sete seções. A primeira seção, esta Introdução, apresenta a temática, a motivação, a importância e o desenho da pesquisa desenvolvida. A segunda, intitulada como de Política de Fundo da Educação no Brasil, apresenta a revisão literária sobre o tema, mostrando o avanço nos marcos legais e históricos, demonstrando a distribuição e composição das receitas destinadas à educação, correlacionando

com a gestão das receitas do Fundeb e a ação dos órgãos de controle externo na execução dos recursos acompanhados pelo Conselho do Fundeb. A terceira seção, que recebe o título de Controle Social, buscou-se discutir conceitos relacionados à gestão democrática e participativa, apresentando reflexões sobre a transparência, avanços e percalços da gestão democrática e participativa, bem como as práticas institucionalizadas pela atuação do CACS Fundeb. Na seção 4, são apresentados os Procedimentos Metodológicos da pesquisa, elaborados com o intuito de detalhar a abordagem, técnicas e métodos escolhidos pela pesquisadora para a sistematização desta pesquisa. A seção 5, denominada O CACS Fundeb e o Controle Social em Camaçari, Bahia apresenta os resultados e discussões dos achados da pesquisa, a partir da análise realizada sobre a normatização, composição de seus membros, atuação e controle social do CACS Fundeb. A seção 6 traz o Plano de Intervenção Pedagógica elaborado a partir das investigações realizadas sobre o CACS Fundeb de Camaçari. A Ação interventiva de formação que visa aperfeiçoar práticas e processos de gestão atuais e futuros, para garantir um presente democrático, qualificado e administrativamente referenciado, contribuindo para uma atuação que reflita no controle social efetivo dos recursos destinados à educação e à construção permanente de uma sociedade participativa. Por fim, a seção 7 registra as Considerações Finais sobre o percurso da pesquisa, ressaltando a relevância social deste estudo e sugerindo um plano de intervenção pedagógica para assegurar métodos administrativos eficientes, com o objetivo de fortalecer os procedimentos de acompanhamento e controle social, dos investimentos públicos em educação, de forma condizentes com a legislação vigente e exigências da sociedade no município de Camaçari-BA.

## 2 POLÍTICA DE FUNDO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Esta seção apresenta uma revisão da literatura sobre as categorias de Políticas de Fundo da Educação no Brasil, apresentando o avanço nos marcos legais e históricos, discutindo a política de fundo do financiamento da educação, demonstrando a distribuição e composição das receitas destinadas à educação, correlacionando com a gestão das receitas do Fundeb e o controle externo na execução.

### 2.1 A POLÍTICA DE FUNDO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Considerando a política de fundo para o financiamento da educação como a primeira subcategoria desta pesquisa, esta subseção fará as considerações legais e históricas sobre o financiamento da educação brasileira, transcorrendo os seus avanços, limites e perspectivas.

A implementação de políticas públicas no Brasil, no entendimento de Plank (2001, p.190), é comprometida pelos obstáculos impostos pelo governo democrático, que estão voltados à garantia de interesses sociais que bloqueiam implementações públicas “racionais” ou desejáveis sob outros aspectos. Entende que os problemas do sistema brasileiro de ensino não são diretamente atribuíveis ao regime democrático, embora enfrente sérios obstáculos para resolvê-los (PLANK, 2001, p.190).

A dependência do sistema educacional em relação às autoridades políticas, conforme apresenta Plank (2001), “traz consequências na autonomia institucional, como tem impacto sobre os responsáveis dentro do sistema educacional que não são profissionais da educação e”, “por fim, na rotatividade de cargos em função da mudança de ministros e secretários da educação”. Desta forma, a acumulação de saber especializado é desestimulada e a continuidade das políticas públicas prejudicada.

De forma geral, conceitua-se a independência política como a desassociação do Estado em relação ao outro (grupo, sociedade ou comunidades), ao qual estava subordinado, ou sobre o qual exercia autoridade. Circunstância a qual se tem autonomia, conquista, liberdade na tomada de decisões.

Para Lima (2016), “a face da política da descentralização está orientada pela imprescindível discussão sobre a questão do poder”. À medida que as economias de vários países, especialmente dos desenvolvidos, se recuperava da crise da década de 70, muitas outras nações, inclusive o Brasil, estavam sob domínio de governos autoritários que, para se

manterem, cuidavam de planejar e perpetuar um mecanismo de poder político, econômico e ideologicamente centralizado ou desconcentrado.

Nas décadas de 1970 e 1980, a difundida crise de sustentação do regime autoritário, trouxe à tona, principalmente por conta das reivindicações oriundas das vozes sociais, a necessidade de relações democráticas que rompem com o ciclo de poder decisório concentrado em um único núcleo básico de uma organização (Estado). A descentralização, portanto, é confundida com o próprio processo de democratização. Reforçando o campo dessa discussão, Araújo (2000) argumenta que, por meio da descentralização:

[...] há a possibilidade de delegação de poder às classes populares, ampliação do controle social sobre as políticas públicas, melhor atendimento das necessidades locais e implementação de processos educativos de construção da cidadania. [...] Todavia, existem os riscos de uma descentralização atomizada e fragmentadora, da possibilidade de desobrigação resultante de delegações de atribuições de uma esfera de Poder público para outras e ainda o risco de ocorrer uma mera desconcentração de funções, sem transferência real do poder decisório. (ARAÚJO, 2000, p.145)

As observações da autora alertam para as fragilidades das práticas de financiamento das políticas sociais públicas em função do sistema político e econômico adotado no nosso país. O sistema de financiamento da educação pública no Brasil está estreitamente vinculado à política de descentralização do Estado.

O sistema de financiamento da educação brasileira, em seu contexto histórico atual, está embasado nos seguintes marcos legais: Constituição Federal (CF) de 1988 – artigos 205 a 214; Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – 1996 artigos 68 a 77; Emenda Constitucional (EC) n.º 14/1996 – Fundef; Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000); Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n.º 10.172/2001; EC n.º 53/2006 – Fundeb; EC n.º 59/2009 – Extensão da obrigatoriedade para a educação básica (4 a 17 anos), fim gradativo da DRU e definição de % do PIB para a educação, Lei n.º 13.005/2014- Plano Nacional de Educação, Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios.

O artigo 205 da CF de 1988 traz claramente que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será 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, caput). A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços relevantes no campo do controle social da política educacional, como a consagração da educação como direito público subjetivo (§ 1º, VII, art. 208), o princípio da gestão democrática (inciso VI, art. 206) e a garantia de padrão de qualidade para a educação

(inciso VII, art. 206) e, simultaneamente, possibilitou as movimentações para a construção de novas diretrizes para a educação brasileira.

A Lei nº 9.394/1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), baseada no princípio do direito universal à educação para todos, trouxe diversas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da educação básica.

Esses marcos legais, na medida em que vitalizados pela vontade cívica das diferentes instâncias do governo e da sociedade, remetem a uma visão e a uma atitude transformadora da realidade ética, social e econômica do país tendo a educação como estratégia prioritária na construção de um novo paradigma de justiça social. (FUNDESCOLA/MEC, 2000)

A história do financiamento da educação no Brasil, inicia com garantia à Educação contemplada desde o Brasil imperial, estabelecida na primeira e única Constituição política do império do Brasil, através da Constituição de 1824, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824, em seu art. 179, alínea n, estabelece a instrução primária gratuita e aberta a todos os cidadãos. Como afirma Sucupira (1996, p.59): “A apertada centralização de nossa primeira Constituição produziu a reação política do Ato Adicional de 1834 e a garantia da instrução primária que ele dava aos brasileiros tornou-se dever das províncias”. Assim, em 21 de agosto de 1834, o Ato adicional que marcou o fim da Regência Trina Permanente, estabeleceu a autonomia relativa das Províncias e a descentralização da educação, dessa forma, passou a ser competência dos Estados a responsabilidade pela educação, no campo da instrução primária e secundária. Para Sucupira (1996, p.61), nesse regime político “se atribui à comunidade local poderes para organizar e gerir suas escolas primárias e secundárias, levantando taxas específicas destinadas à manutenção dos estabelecimentos escolares”.

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República, anúncio público de que a Monarquia havia sido substituída pela República. Desta forma, o Brasil, no momento de transição de regime político Monarquia para a República, percebeu que precisava alterar a Carta Magna que regia o país desde 1824 e criar uma Constituição que ajustasse à nova realidade. A Primeira República Brasileira (1889 -1930), influenciada pelos ideais positivistas, projetava no novo regime “ordem e progresso”. Em 24 de fevereiro de 1891, foi aprovada e promulgada a nova Constituição do Brasil, estabelecendo a federalização dos Estados e a descentralização do poder. O princípio federativo estabelecia a decisão de que competia aos estados e municípios a responsabilidade de criar e desenvolver o ensino primário e secundário e à União incumbia

responsabilidade pelo ensino superior, além do ensino primário e secundário na capital do país, atribuição que dividiria, em regime de colaboração e concorrência, com o poder municipal, o Distrito Federal. Para José Veríssimo, um intelectual ativo no campo educacional do período, no seu artigo publicado em 1892, intitulado “A Educação Nacional”, a despeito das mudanças, a educação escolar republicana trazia aspectos de continuidade em relação à época progressista. E considerava que o regime federativo implantado pela República teria agravado ainda mais a situação do ensino primário, pois, sob a forma da federação, foi concedida a cada estado plena liberdade para gerir os negócios da instrução pública (SCHUELER; MAGALDI, 2008, p. 40-41).

A Segunda República, a qual merece mais atenção neste trabalho, foi marcada pela aprovação da Constituição Federal (CF) de 1934, na qual se estabeleceu o princípio da destinação de um percentual mínimo da receita de impostos dos entes federados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Para Rocha (1996, p. 128), “um dos aspectos mais significativos da aprovação da CF 1934 foi a obrigatoriedade do Estado em aplicar recursos públicos em educação”.

O debate constituinte tratará de índices orçamentários da União, Estados e Municípios, referidos à educação, como da criação de fundos especiais de educação. Coloca-se, então, a exigência de se estabelecer critérios para a distribuição desses meios, abrindo-se aqui a possibilidade do subsidiamento público ao aluno carente de recursos, através do sistema de bolsas de estudo em instituições privadas, se comprovada a insuficiência do sistema de ensino público. (ROCHA, 1996, p.128)

Entretanto, desde a CF de 1934 até a CF de 1988, o Brasil possuiu formas diferenciadas para a fixação de receitas para o financiamento da educação, estabelecidas em dispositivos constitucionais, conforme síntese apresentada na Tabela 4.

**TABELA 4 – RECEITAS PREVISTAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, ENTRE 1934 E 1988, EM PERCENTUAIS (%) (CONTINUA)**

<b>Legislação</b>	<b>Governo Federal</b>	<b>Governo Estadual</b>	<b>Governo Municipal</b>
Constituição de 1934	10	20	10
Constituição de 1937	0	0	0
Constituição de 1946	10	20	20

**TABELA 4 – RECEITAS PREVISTAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, ENTRE 1934 E 1988, EM PERCENTUAIS (%) (CONCLUSÃO)**

<b>Legislação</b>	<b>Governo Federal</b>	<b>Governo Estadual</b>	<b>Governo Municipal</b>
Constituição de 1967	0	0	0
Emenda Calmon de 1985	13	25	25
Constituição de 1988	18	25	25

Fonte: Adaptado a partir de Leite (2008, p. 38)

Ao longo dos anos, a diretriz de se estabelecer um percentual para o financiamento da educação no Brasil se manteve sempre presente nas Constituições promulgadas (elaboradas em governos democráticos), mas ausentes nas Cartas Constitucionais outorgadas (impostas em períodos ditatoriais).

Após a redemocratização do país, inicialmente, por meio de Emenda Constitucional à Carta de 1967 (Emenda Calmon de 1985) e, depois, com a promulgação da CF de 1988 (a Constituição Cidadã, como ficou largamente conhecida), novos e maiores percentuais da receita de impostos para a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino público foram aprovados, estando vigentes até os dias atuais. Assim, no seu art. 212, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos que vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público. Estados e municípios podem aplicar percentuais maiores, conforme conste em suas normativas legais (BRASIL, 1988).

Historicamente, a educação pública no país tem coexistido com alterações nos dispositivos legais que tratam da vinculação de recursos, suprimindo ou modificando os seus percentuais, sendo que a participação do percentual mínimo do governo federal sempre foi inferior ao estabelecido para o governo estadual e municipal. Observa-se, também, ao longo dos anos, uma constante ampliação dos percentuais inseridos nas Constituições promulgadas, ainda que a educação no País ainda careça, enormemente, de mais recursos para fazer frente às inúmeras necessidades que possui.

O Sistema de financiamento da educação básica pública no Brasil está intimamente atrelado à política de descentralização do Estado que vem sendo reestruturada com o objetivo de aumentar e garantir os recursos financeiros para a educação pública. Primeiro, a uma descentralização fiscal para estados e municípios a partir da década de 1980 e, segundo, pela

implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, em 1998. (LIMA, 2016, p. 56).

O financiamento de políticas sociais depende de recursos do orçamento fiscal, ou de fontes independentes desse orçamento, baseadas em contribuições de empregados e empregadores (LEITE, 2008, p.39). A conexão entre políticas econômicas e sociais estão direcionadas com o propósito da igualdade.

Por um lado, a estruturação de mecanismos mais equitativos de financiamento do gasto social depende, em última instância, da possibilidade de equacionar a questão financeira do setor público em seu conjunto. Por outro lado, para ampliar o acesso da sociedade civil aos processos decisórios em políticas sociais e dar mais transparência ao sistema de decisões, de modo a minimizar os efeitos nefastos da privatização dessas políticas, é preciso encaminhar soluções para o problema da crise de representação política, o que depende, em última instância, da difusão do processo de democratização da sociedade brasileira (FAGNANI, 1987, p.100)

O autor nos leva a refletir sobre a influência do Estado nas políticas de financiamento de forma a afetar a distribuição igualitária dos recursos e a participação da sociedade neste processo, impedindo os mesmos de contribuírem nas decisões que poderão tornar as políticas sociais mais benéficas para população e com mais transparência de suas ações. Leite (2008, p. 41) traz como uma das noções de Estado a ideia da organização da sociedade e vê também a questão do poder como elemento infra estrutural, baseando-se nas análises feita por Demo (1987), pois considera a relevância da sociedade civil na constituição do Estado, inserindo nesta noção, a teoria do Estado vinculado à teoria da democracia e da participação popular.

Os problemas do sistema não se encontram na política democrática, ou nas pequenas expectativas dos cidadãos brasileiros para consigo mesmos e para com seus filhos. Residem, em vez disso, nos obstáculos que são colocados no caminho da participação de muitos cidadãos no sistema político democrático. A solução dos problemas e a melhoria do sistema educacional brasileiro dependem, portanto, da remoção desses obstáculos e da instituição de mais ampla participação na administração e elaboração das políticas educacionais. As melhorias duradouras no sistema educacional irão requerer mais, e não menos, democracia. (PLANK, 2001, p. 28)

A melhoria do sistema educacional brasileiro pôde ser identificada com o Fundeb, o qual tem como objetivo atuar de forma que haja menos desigualdade de recursos entre as redes de ensino. Buscando, desta forma, amenizar as desigualdades e tentar promover uma educação proporcional a todos, desta forma, a diferença entre a rede que mais investe por aluno e a que menos investe caía consideravelmente. Sem a política de fundo, a desigualdade seria de 10.000% com as atuais regras, a distância é de 564%, de acordo com o Estudo Técnico 24/2017 da Câmara dos Deputados (2017).

A Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007 regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e institui, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundeb, fundo de natureza contábil, criado pela Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. O Fundeb ajudou os sistemas de ensino a se organizarem melhor no que diz respeito ao atendimento escolar de toda a Educação Básica, em todas as etapas, modalidade e localização (da creche ao ensino médio, ofertadas em todas as modalidades em áreas urbanas e rurais do país). Além disso, o fundo dá segurança financeira aos municípios e estados para ampliar seu número de matrículas e os direciona na execução de suas responsabilidades com a Educação. Dessa maneira, municípios são estimulados a se dedicarem na Educação Infantil, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e nos Anos Finais do Ensino Fundamental, e nos estados, no Ensino Médio. A redistribuição dos recursos oriundos do Fundeb aos estados e municípios é feita de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a execução dos recursos do Fundeb, em escala federal, estadual e municipal, são feitos por conselhos criados especificamente para esse fim.

O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que foi regulamentado através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que começou a vigorar a partir de janeiro de 1998. Apresentou-se como um fundo redistributivo das receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), porém limitava-se a atender somente ao ensino fundamental.

O levantamento realizado pelo MEC para avaliar os três primeiros anos de atividade do Fundef identificou que houve crescimento da municipalização do Ensino Fundamental, redistribuição dos recursos em benefício dos municípios menos favorecidos, aperfeiçoamento da qualificação e da remuneração dos professores. Dessa maneira, para o MEC (2000, p.7): “O **FUNDEF** é um exemplo inovador de instrumento de política social que articula três níveis de governo e incentiva e promove a participação da sociedade” (grifo do autor) com o intuito de alcançar os objetivos estratégicos, definidos de promover a justiça social, promover uma política nacional de equidade no acesso aos recursos destinados à educação fundamental, promover a efetiva descentralização, promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público, relatados no balanço do Fundef 1998 a 2000 e adicionados no balanço de 1998 a 2002 ( MEC, 2002) que vigorou de 1997 a 2006.

O FUNDEF representou uma autêntica revolução no atendimento ao Ensino Fundamental nas redes públicas do país, especialmente pelo seu critério redistributivo de recursos. O modelo tornou possível direcionar os recursos reservados à Educação para onde, de fato, estavam os alunos. A partir da instituição do Fundo, movimentaram-se recursos dos governos com maior capacidade financeira e/ou com um baixo nível de participação no atendimento escolar para os Municípios em situação inversa. Já no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, em 1998, 2.703 municípios obtiveram ganhos financeiros, em um processo crescente de redistribuição. Em 2001, 3.404 municípios foram beneficiados, obtendo uma receita adicional de R\$ 2,9 bilhões. A previsão para 2002, é que o acréscimo de receita seja na ordem de R\$ 4,8 bilhões, em favor de 3.544 municípios.

A reserva de 60% dos recursos do Fundo para a remuneração do Magistério representou aumentos significativos nos salários dos professores em efetivo exercício da docência no Ensino Fundamental. Entre dezembro de 1997 e junho de 2000, o aumento médio na remuneração dos professores foi de 29,6%, com destaque para algumas regiões, como a Nordeste, onde os docentes do Ensino Fundamental foram beneficiados com um aumento médio de 59,6%, aí incluídas as redes municipais e estaduais. Com o crescimento de suas receitas, os municípios nordestinos se destacaram no aumento concedido aos professores, que atingiu uma média de 70,2%, no mesmo período.

Aliado ao aumento no número de alunos matriculados nas redes públicas do país – de 30,5 milhões de alunos em 1997, para 32,5 milhões em 2000 – cresceu o número de professores atuando neste nível de ensino, com um aumento de 10%, representando 127 mil novos postos de trabalho para o Magistério. (MEC, 2002)

O balanço evidenciou que a forma redistributiva de recurso foi positiva e permitiu que o recurso fosse destinado à melhoria da Educação, bem como beneficiou os profissionais do magistério com a melhoria salarial, destacando a região Nordeste como a mais impactada positivamente com a implantação do Fundef.

Aragão (2003, p.77) avalia que “parece que a preocupação básica do governo central com a criação do Fundo é a de exercer o controle de gastos públicos visando a utilização eficiente dos recursos disponíveis e a busca de resultados quantitativos expressivos”.

Observamos que a metodologia adotada pelo Fundef é de garantir uma subvinculação dos recursos da educação, assegurando uma melhor distribuição dos recursos financeiros pelo quantitativo de alunos matriculados, diferenciado para os alunos da 1ª à 4ª série e para os da 5ª à 8ª série e Educação Especial Fundamental, na sua rede pública do Ensino Fundamental.

O Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até dezembro de 2020, o qual terá como substituto, “O Novo Fundeb” - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica que vem sendo discutido desde 2015, em 25 de agosto de 2020, consolidou-se no Congresso Nacional a aprovação, com promulgação da Emenda Constitucional 108/2020 (PEC 15/2015, na Câmara; e PEC 26/2020, no Senado). O Novo Fundeb torna-se uma política permanente do Estado brasileiro, sujeita a avaliação de gastos independente e regular. A

proposta incentivada a evolução dos gastos públicos com a revisão das regras no ano de 2026, e posteriormente com a periodicidade decenal. Propõe uma política indutora de qualidade na Educação, com a nova modalidade da complementação da União e com a alteração das regras de distribuição do ICMS. O “Novo Fundeb” nos proporciona um momento marcante para a história da educação do País.

## 2.2 RECEITAS DO FUNDO DA EDUCAÇÃO

Receita pública é o recurso financeiro (dinheiro) que o governo, em suas respectivas esferas (federal, estadual, distrital e municipal) dispõe para manter o funcionamento da máquina pública e ofertar bens e serviços com intuito de garantir os direitos à educação, saúde, assistência social, segurança e outros necessários ao bem-estar da população.

Para Plank (2001, p.84), os elementos básicos do sistema de financiamento da educação no Brasil compreendem um grupo de normas constitucionais que regulam a aplicação das receitas gerais, reservando fontes específicas de receitas para a educação. Inclui uma estrutura burocrática altamente complexa baseada na centralização da arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios (GOMES; VERHINE, 1996, p. 193-195).

A Constituição de 1988 incumbiu às autoridades municipais e estaduais a administração de fontes recursos importantes que antes eram gerenciadas pelo governo federal. As receitas federais, arrecadadas pela União, são repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios (BRASIL, 2020).

No caso das receitas que compõem os fundos da educação, o Poder Executivo Federal, conforme prevê a legislação, publica até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente, a estimativa da receita total para aquele ano, a estimativa do valor da complementação da União, a estimativa dos valores anuais por aluno, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado e o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. Os recursos do Fundo são disponibilizados pelas unidades transferidoras de recursos do governo federal (Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal). Por meio de contas abertas em nome de cada ente federado, a serem operadas pelos executivos locais, as unidades transferidoras realizam a distribuição dos valores devidos aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2007). Dessa maneira, as transferências são realizadas de forma automática, sem

necessidade de autorização ou convênios para esse fim, e periódica. Os recursos são creditados em contas criadas para cada governo estadual e municipal, sendo, assim, únicas e específicas. Os recursos do Fundeb (inclusive a complementação da União) devem ser utilizados dentro do exercício financeiro em que foram creditados. Porém, a legislação permite que até 5% (cinco por cento) dos recursos mencionados, possam ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício seguinte, mediante abertura de crédito adicional (BRASIL, 2007)

De acordo com o demonstrado no Art. 22 da Lei do Fundeb (BRASIL, 2007), os recursos recebidos a título de transferência do Fundeb por estados, distrito federal e municípios deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), respeitando o limite máximo de 40% (quarenta por cento) e, para garantir a valorização dos profissionais da educação, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos financeiros anuais, devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da rede pública, que atuam na educação básica. Alguns municípios e estados, inclusive o município de Camaçari-BA e o Estado da Bahia, têm utilizado 90% ou mais das receitas provenientes do Fundeb para o pagamento de salários dos profissionais do magistério em efetivo exercício (FNDE/ 2018), conforme apresenta a Tabela 5- Demonstrativo da aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério, no município de Camaçari, Bahia:

**TABELA 5 – DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DE CAMAÇARI – 2012 A 2020 (R\$)**

<b>Exercício</b>	<b>Receitas do Fundeb</b>	<b>Valor aplicado ao pagamento dos profissionais do m-magistério</b>	<b>Percentual (%) aplicado ao pagamento dos profissionais do magistério</b>
<b>2012</b>	88.777.123,12	82.412.581,01	90,63
<b>2013</b>	92.520.595,46	85.951.218,45 a	92,90
<b>2014</b>	99.943.176,59	79.638.975,46	78,48
<b>2015</b>	109.908.301,72	100.117.585,23	90,99
<b>2016</b>	117.125.658,14	92.424.356,61	77,41
<b>2017</b>	115.095.870,79	98.335.322,28	85,44
<b>2018</b>	123.687.310,55	112.618.268,12	91,05
<b>2019</b>	126.735.570,39	112.164.637,64	87,24

Fonte: SIOPE/FNDE/MEC (2020)

Apresentamos na Tabela 5, o valor das receitas anuais do Fundeb, que inclui os repasses dos recursos financeiros do Fundeb, a complementação realizada pela União e a receita

proveniente da aplicação financeira deste recurso; demonstrando deste montante recebido, quanto foi destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, determinando a obrigatoriedade de ser aplicado o mínimo equivalente a 60% do montante total recebido, conforme estabelece a Lei do Fundeb. Vale ressaltar que, o valor considerado na tabela 5 de pagamentos destinados aos profissionais do magistério, conforme apresentado no Demonstrativo Fundeb/ Fundef são das despesas empenhadas. Percebemos que o município de Camaçari tem aplicado em média 86,77% dos recursos do Fundeb ao pagamento do salário dos profissionais do magistério, considerando os últimos oito anos, o que nos leva a refletir sobre possíveis desdobramentos dessa ação e os impactos dos resultados dessa decisão nas contas da educação pública ofertada pelos entes federados, ou seja, torna-se necessário verificar se outros investimento estão sendo feitos na educação de forma a garantir a melhoria e desenvolvimento da educação.

Com o intuito de contribuir com a Gestão dos recursos financeiros, criou-se o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o qual é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas (FNDE/ MEC)

Diante do que se foi exposto, percebemos que a Gestão dos recursos financeiros destinados às políticas educacionais, têm suas práticas administrativas norteadas pelas decisões, resoluções constitucionais e legais, direcionadas ao financiamento da educação básica no país.

Os recursos públicos destinados à educação são originários: da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; das receitas de transferências constitucionais e outras transferências; das receitas do salário-educação e de outras contribuições sociais; das receitas de incentivos fiscais; e de outros recursos previstos em lei.

Em 1988, a Constituição Federal estabeleceu um sistema de financiamento da educação pública, determinando, em seu art. 212, que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB) em seu art. 60, também traz estes percentuais mínimos instituídos na CF 88, que devem ser aplicados à manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Para Melchior (1987, p.57): “o processo analítico [do financiamento da educação] encaminha-se predominantemente para a receita tributária e, nesta, para sua composição”. Dessa forma, o Quadro 2 apresenta a forma como se compõem os recursos financeiros destinados à educação, a partir dos percentuais advindos dos impostos federais, estaduais (distrital) e municipais.

#### QUADRO 2 – IMPOSTOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO POR ENTE FEDERATIVO 2019

Impostos Federais (18%)	Impostos Estaduais (25%)	Impostos Municipais (25%)
I. de Renda (53%) I.P.I (43%) I.T.R. (50%) I.O.F. Imposto Importação Imposto Exportação I.G.F (0%)	F. Part. Estados (21,5%) I.P.I. Exportações (75%) I.O.F. - Ouro (30%) I.C.M.S (75%) I.P.V.A (50%) I.T.C.M. A.I.R. I.R.R.F. Servidor Estadual	F. Part. Municípios (22,5%) I.P.I. Exportação (25%) I.T.R. (50%) I.O.F. - Ouro (70%) I.C.M.S. (25%) I.P.V.A. (50%) I.P.T.U. I.S.S. I.T.B.I I.R.R.F. Serv. Municipal
Contribuições Sociais à União Salário Educação: quota fed. (1/3) COFINS Fundo de Amparo ao Trabalhador	Salário Educação: quota Estadual (2/3)	Nenhum

Nota: IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados/ITR- Imposto Territorial Rural/IOF - Imposto sobre Operações Financeiras/IGF- Imposto sobre Grandes Fortunas/ICMS- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços/IPVA- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores/ITCMD- Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos “ Causa Mortis”/AIR- Adicional sobre o Imposto de Renda/IRRF COM- Imposto sobre a Renda Retirada na Fonte de Servidores Estaduais/ Municipais/IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano/ITBI- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

Fonte: Monlevade (2007, p.17) - com adaptações da autora.

O Quadro 2 demonstra como a Constituição Federal estabeleceu a participação de cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na composição dos recursos destinados à educação, especificando quais impostos e seus percentuais de contribuição. Observamos que para a União é prevista a arrecadação de 7 (sete) impostos, sendo o I.R. e o I.P.I., os dois impostos com maior valor de arrecadação que passam a contribuir como um reforço aos recursos dos Estados e Municípios, por meio de dois fundos fiscais: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Na esfera estadual, destaca-se o ICMS como o tributo que mais incide sobre os recursos destinados ao financiamento da educação, acompanhado do IPVA, cuja participação tem crescido em relação ao financiamento da educação. Por fim, na esfera municipal, explicaremos com maiores

detalhes uma vez que está se relaciona, diretamente, com o tema desta pesquisa. Assim, na coluna dos impostos municipais, observamos que uma maior quantidade de tributos, totalizando dez diferentes tributos que compõem os recursos para a educação municipal. São 6 (seis) às transferências para os Municípios, nesse conjunto: quatro de impostos da União (FPM, ITR, IPI exportação e ICMS desoneração) e duas transferências realizadas aos municípios, originadas de impostos do Estado (ICMS e IPVA). No Quadro 3, a seguir, demonstraremos como é formada a composição dos recursos com a inclusão destas transferências:

**QUADRO 3 – IMPOSTOS MUNICIPAIS COMPOSTO POR TRANSFERÊNCIAS DE OUTROS ENTES FEDERADOS**

UNIÃO	ESTADO	IMPOSTOS MUNICIPAIS
FPM	-	22,5% - IR e IPI
ITR	-	50%
-	ICMS	25%
-	IPVA	50%
IPI exportação	-	Só municípios vinculados ao mercado externo
ICMS (desoneração produtos exportados)	-	

Fonte: Monlevade (2007, p. 23-24). Elaborado pela autora

Os impostos municipais que são compostos pelas transferências realizadas pela União e pelo Estado demonstram, claramente, como é formado o conjunto de recursos, tendo como impostos de arrecadação próprio do município apenas quatro impostos: o IPTU, que incide sobre o valor venal de imóveis do município; o ISS, que é cobrado sobre os serviços ofertados à população; o ITBI, como o próprio nome diz, que incide sobre a transferência de bens imóveis entre vivos e, o IRRF-SE, que só incide em grandes municípios, que têm um grande número de servidores do Executivo e Legislativo, dos quais se recolhe o IR. Este tipo de arrecadação não se aplica ao município de Camaçari - Bahia. Vale ressaltar que o ISS, o IPTU e o ITBI não integram o conjunto de recursos do Fundeb, mas contribuem para o atendimento das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Vale ressaltar, o quanto é importante para a sociedade apresentar, de forma clara e objetiva, como se compõem os impostos municipais para que se possa melhor acompanhar, fiscalizar e realizar, de fato, o Controle Social dos recursos destinados à educação do município.

### 2.3 EXECUÇÃO DA MDE, ELEGIBILIDADE DOS INVESTIMENTOS

A Lei nº11.494 (Lei do Fundeb), no art. 1º, parágrafo único, deixa claro que a instituição dos Fundos (Fundeb) e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação no MDE, previsto também no art. 212, da CF 88. O Fundeb no âmbito de cada Estado contempla, o governo estadual e os governos municipais, exercendo o papel simultaneamente, de quem provê e de quem se beneficia dos recursos que constituem esse Fundo, o qual distribui com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com os dados do último censo escolar, sendo contados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme o art. 211 da Constituição Federal que estabelece que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Determinando que na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Definindo que a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. O Quadro 4 retoma os impostos municipais e estaduais que compõem o Fundeb.

#### QUADRO 4 – IMPOSTOS DESTINADOS À MDE ALOCADOS NO FUNDEB PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

IMPOSTOS ESTADUAIS NO FUNDEB (20%)	IMPOSTOS MUNICIPAIS NO FUNDEB (20%)
F. P.E I.P.I - Exportação <sup>1</sup> LC 87/96 ICMS IPVA ITCMD	F.P.M I.P.I - Exportação LC 87/96 ICMS IPVA ITR ISS ITBI

Fonte: Constituição Federal (1988), artigo 212, 212-A. lei 11.494/2007, artigo 3º. Elaborado pela autora

O Quadro 4 apresenta os tributos que fazem parte da cesta de receita do Fundeb, esclarecendo a composição dos 20% determinado por Lei para serem aplicados no MDE, bem como demais tributos que são destinados ao MDE, mas não estão na composição de receitas do Fundeb. Também compõem o Fundo o imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios) e a receita

<sup>1</sup> A lei do novo Fundeb (14.113/2020) não trouxe previsão para os recursos de que trata a Lei Complementar 87/96, relativos à desoneração de exportações do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados (Lei Kandir)

da dívida ativa tributária e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Até este momento, no âmbito de cada estado, onde a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno, ocorrerá a contribuição de recursos federais, a título de complementação da União. Desta forma, deixa claro que os recursos públicos destinados ao financiamento da educação são resultantes das vinculações estabelecidas pela CF 88 e por Lei Federais, que estabelecem princípios norteadores para o financiamento da educação básica, com vistas à: universalização da oferta, gratuidade do ensino público, qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação. A vinculação de recursos é, assim, uma ferramenta utilizada pelos marcos legais brasileiro, com o objetivo de garantir a aplicação destes princípios.

A composição dos recursos do Fundeb, diferente do antigo Fundef, estende a sua abrangência para contemplar todas as etapas da educação básica (infantil, fundamental e ensino médio), além de aumentar à sua vinculação ao nível de 20% dos tributos à MDE. E, consiste na subvinculação de 80% dos recursos destinados ao financiamento da educação básica, conforme a CF 1988, relativo ao percentual mínimo de 18% das receitas com Impostos da União e sobre a Contribuição do Salário Educação; 25% das receitas com impostos dos estados e FPE; e 25% das receitas com impostos dos municípios e FPM.

O investimento em educação a partir dos valores vinculados ao Fundeb é representado prioritariamente pelo pagamento de salários aos docentes, em torno de 80%, no período a partir de 2006 com a implantação do fundo, e menor representatividade, em torno de 10% para os demais gastos com o MDE, o que permite inferir uma fragilidade no patamar de investimentos relativos à construção de novas escolas e manutenção da infraestrutura das escolas existentes (CONCEIÇÃO, 2013, p.87)

Com a extinção do Fundef, e criação do Fundeb se almejou a valorização dos profissionais do magistério, não só do ensino fundamental como ocorria com o Fundef, mas dos profissionais do magistério de toda a educação básica, por meio da subvinculação de, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundeb para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica.

Entretanto, os recursos destinados à remuneração dos profissionais extrapolam, em muito o mínimo de 60%, no Estado, conforme apontou Conceição (2013), mas também nos municípios, tal como ocorre em Camaçari, Bahia, onde a aplicação deste recurso alcança o percentual de 90% com pagamento da folha de pessoal dos docentes, refletindo no percentual dos recursos que poderiam ser investidos noutras demandas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Conforme o art. 70 da Lei 9.394/96 da LDB, considerar-se-ão como MDE, as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas,
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996)

No que diz respeito às ações admitidas como MDE, é oportuno salientar que é obrigatório a aplicação mínima de 25% anual dos municípios, da receita resultante de impostos e transferências. Desta maneira, o art. 70 da LDB auxilia a gestão pública direcionando e especificando quais serviços poderão ser custeados por este recurso, garantindo que a aplicação seja exclusivamente voltada a gastos relacionados ao desenvolvimento e melhoria da educação básica pública.

Quanto às que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, o art. 71 da LDB, estabelece aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (LDB, 1996)

A Lei de Diretrizes e Bases Nacional da Educação regulamenta quais despesas são legalmente consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, guiando, desta forma, as instituições educacionais públicas a melhor gerirem e aplicarem os recursos

financeiros para este fim. Tamaña é a preocupação com o destino de tais recursos que se fez necessário indicar quais são as despesas que não podem ser classificadas como de MDE.

A aplicação em MDE é garantida no art. 212 da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade de que os municípios apliquem, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de Impostos, compreendida a proveniente de Transferências, em despesas dessa natureza. Os principais critérios para verificação do cumprimento do limite referido estão dispostos nos arts. 212 e 213 da Constituição Federal, seus incisos e parágrafos; na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB; e na Lei nº 11.494/07, de 20 de junho de 2007. A Resolução TCM nº 1276/2008, que disciplinou a matéria, estabelece regras com a finalidade de controlar a aplicação dos recursos destinados à MDE e instituir procedimentos de comprovação da aplicação do Fundeb. Neste sentido, a Tabela 6 apresenta a aplicação dos recursos destinados à MDE no município de Camaçari, estado da Bahia, período de 2012 a 2018:

**TABELA 6 – APLICAÇÃO DO RECURSO DESTINADO À MDE NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2018**

<b>Exercício</b>	<b>Valor aplicado em R\$</b>	<b>Aplicação em %</b>
2012	-	-
2013	172.816.182,58	26,20
2014	193.924.910,62	25,82
2015	211.866.168,05	26,88
2016	218.791.671,79	26,36
2017	220.441.027,27	26,24
2018	253.376.034,63	27,49

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) elaborado pela autora.

Demonstramos que não há informações sobre o exercício financeiro de 2012, pois, o município de Camaçari solicitou pedido de reconsideração, estando assim, as contas deste exercício, sob análise e aguardando decisão final. Não incluímos nesta análise o exercício de 2019, devido ao mesmo encontra-se no banco de dados do TCM/BA para verificação. Sendo assim, analisamos o período de 2013 a 2018, utilizando os pareceres divulgados no site do TCM/BA, onde os percentuais identificados estão todos acima do percentual mínimo, de 25%, exigidos pela Constituição Federal. Percebe-se que o menor percentual aplicado no período se refere ao exercício de 2014, percentual de 25,82%, não sendo necessariamente equivalente ao

menor valor aplicado em reais, e o exercício onde se observou o maior percentual destinado a manutenção e desenvolvimento do ensino foi o exercício de 2018, com o percentual de 27,49%.

Vale ressaltar, que o não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme inciso III, do art. 35 da Constituição Federal e ao não recebimento de Transferências Voluntárias, previsto na alínea "b", do inciso IV, do parágrafo 1º, do art. 25 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF. As informações registradas, foram consideradas as despesas pagas e as liquidadas até 31 de dezembro do exercício, inscritas em Restos a Pagar, com os correspondentes saldos financeiros, o que caracteriza o cumprimento ao art. 212, da CRFB.

As contribuições sociais também entram no financiamento da educação pública, sendo o Salário-Educação uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988, leia-se: “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”.

Além dos recursos financeiros tratados neste tópico, conforme estabelecido em Lei, a União fará complementação ao Fundeb sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação será de, no mínimo, dez por cento do total dos recursos transferidos do Fundeb.

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática, sem a obrigatoriedade de autorização ou convênios, realizada periodicamente, mediante crédito em conta específica de cada governo estadual e municipal, vinculadas ao respectivo Fundo, de forma a garantir prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que diz respeito à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação, conforme a CF, art. 212, § 3º.

No âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, no que se refere à distribuição de recursos que compõem os Fundos ocorrem de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, instituições de ensino de educação infantil, desde de que tais instituições sejam sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, e para a educação especial, matrículas na rede regular de ensino, de acordo com ponderações definidas para diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

Vale ressaltar que, a matrícula na educação infantil não é considerada para distribuição

dos recursos aos Estados, assim como não se considera a matrícula no ensino médio para distribuição dos recursos do Fundeb aos Municípios (CNM, 2019). Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas na educação básica apuradas no Censo Escolar do ano anterior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC).

Segundo a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb (art. 10, caput e § § 1º e 2º), são 19 ponderações, adotando-se como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano e as demais ponderações devendo ser fixadas entre os fatores de 0,70 e 1,30. Ainda conforme a Lei (art. 11, inciso I), cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, formada por um representante do MEC, um representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) e 1 representante dos secretários municipais de educação de cada cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), fixar, anualmente, as ponderações das diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica para redistribuição dos recursos do Fundeb entre o governo estadual e os municípios no âmbito de cada Estado. Para vigência do exercício de 2019, último ano delimitado para esta pesquisa, foi instituída a Resolução 1/2018 do FNDE. Na Tabela 7, vamos observar o progresso das ponderações do Fundeb de 2012 a 2019.

**TABELA 7 – PONDERAÇÕES DO FUNDEB PARA OS REPASSES DE RECURSOS, POR ETAPA/MODALIDADE/ SEGMENTO, ENTRE 2012 A 2019 (CONTINUA)**

<b>Etapa/modalidade segmentos</b>	<b>2012 Port. 1.322/11</b>	<b>2013 Res. 08/12</b>	<b>2014 Res. 01/13</b>	<b>2015 Res. 01/14</b>	<b>2016 Res. 01/15</b>	<b>2017 Res. 01/16</b>	<b>2018 Res. 01/17</b>	<b>2019 Res. 01/18</b>
Creche em tempo integral pública	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche em tempo integral conveniada	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Creche em tempo parcial pública	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,15
Creche em tempo parcial conveniada	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
pré-escola em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30

**TABELA 7 – PONDERAÇÕES DO FUNDEB PARA OS REPASSES DE RECURSOS, POR ETAPA/MODALIDADE/ SEGMENTO, ENTRE 2012 A 2019 (CONTINUAÇÃO)**

<b>Etapa/modalidade segmentos</b>	<b>2012 Port. 1.322/11</b>	<b>2013 Res. 08/12</b>	<b>2014 Res. 01/13</b>	<b>2015 Res. 01/14</b>	<b>2016 Res. 01/15</b>	<b>2017 Res. 01/16</b>	<b>2018 Res. 01/17</b>	<b>2019 Res. 01/18</b>
pré-escola em tempo parcial	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05
anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
anos finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
anos finais do ensino fundamental no campo	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
ensino fundamental em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
ensino médio urbano	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
ensino médio no campo	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: FNDE/MEC. Elaborado pela autora.

No período de 2012 a 2019, observamos poucas alterações da ponderação para distribuição dos recursos do Fundeb, tendo na modalidade da creche pública tempo parcial uma alteração de 0,80 para 1,00 em 2014 e só em 2019 houve um aumento de 0,15, passando de 1,00 para 1,15 e do ensino médio urbano de 1,20 para 1,25 em 2014 permanecendo inalterado até 2019. Observamos outra mudança na modalidade da pré-escola parcial a qual vinha desde 2012 sem alterações, tendo aumento de 0,05 em 2019, passando de 1,00 para 1,05. O aumento proposto para 2019, embora pouco representativo, mostra uma preocupação em tentar melhorar o investimento para educação infantil.

#### 2.4 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA E SUA ATUAÇÃO NO FUNDEB

No início da década de 1970, período efervescente pela realização do desejo de desenvolvimento econômico da nação, nasce o termo “Milagre econômico”, que para o entendimento de Paulino (2020, p.563), “busca explicar o crescimento rápido de dados da economia brasileira no período referido”. Neste momento, se deseja o progresso do país, a erradicação da fome, a saída do subdesenvolvimento e miséria social. Decorrente deste encantamento, o clima encontrado no ambiente das repartições públicas brasileiras era de ânimo e contentamento, segundo o TCM-BA, devido às ações do governo de implementação de programas e políticas de desenvolvimento econômico e social, reordenação institucional do Estado, criação e fortalecimento das ferramentas de controle das finanças públicas, medida adotada com a finalidade de delimitar os gastos públicos. (TCM- BA, 2015 p. 13). Contrapondo ao ânimo apresentado nas repartições públicas pelo TCM-BA, Paulino (2020) apresenta outra percepção de como o “milagre econômico” refletiu na classe trabalhadora:

O aprofundamento da exploração da classe trabalhadora submetida ao arrocho salarial, às mais duras condições de trabalho e à repressão política; a ação do Estado garantindo a expansão capitalista e a consolidação do grande capital nacional e internacional; e a entrada maciça de capitais estrangeiros na forma de investimentos e de empréstimos. (HABERT, 1992, p. 13-14, apud PAULINO, 2020, p.563).

Percebemos que as expectativas criadas para o “Milagre econômico” não foram alcançadas, e o Estado se mostrou repressor para a classe trabalhadora. Neste contexto o chamado “milagre econômico” brasileiro, no entendimento de Paulino (2020, p.570), “proporcionou crescimento acelerado no país, fazendo com que, dessa forma, diversas empresas multinacionais criassem filiais no Brasil que passaram a ter um alto desempenho de

produtividade devido às péssimas condições de trabalho e ausências de direitos trabalhistas”.

O Estado da Bahia necessitou passar por uma reforma administrativa com o intuito de adequar a sua estrutura funcional às demandas do processo acelerado da industrialização. Na região metropolitana de Salvador, nos municípios de Simões Filho e Candeias, havia estabelecido o Centro Industrial de Aratu (CIA), um complexo industrial multissetorial, e o Pólo Petroquímico de Camaçari estava sendo implantado. O modelo econômico e político da época tinha uma tendência descentralizadora e desconcentrada, o que proporcionou aos municípios uma ascensão no poder de decisão nos recursos financeiros públicos, tendo como consequência, a necessidade de acompanhamento e fiscalização mais precisa das ações municipais em função das receitas advindas de royalties, ou de transferências do Estado, ou de transferências da União. Em 1970, foi criado o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM) sob a denominação de Conselho de Contas dos Municípios (CCM), através da Lei nº 2.838, de 17 de setembro de 1970, órgão que teria como a principal função constitucional a de auxiliar o controle externo das finanças públicas e orçamento dos municípios, sendo estabelecido que o Conselho seria subordinado ao Executivo Estadual. Na redação do art. 1º da Lei nº 2.838/70:

Art. 1º - Fica criado o Conselho de Contas dos Municípios, com sede na Capital e jurisdição em todo o território do Estado, com a finalidade de auxiliar as Câmaras de Vereadores no controle externo de administração financeira e orçamentária dos municípios, nos termos do § 1º do artigo 100 da Constituição do Estado.

Parágrafo único - O Conselho de Contas dos Municípios é órgão diretamente vinculado ao Governador do Estado. (BAHIA, 1970)

Observamos que, desta forma, a autonomia e a fiscalização do Conselho ficam comprometidas. Identificada tal fragilidade, em 04 de fevereiro de 1971, a Lei nº 2.900, traz uma nova redação e revoga o parágrafo único do art. 1º da lei anterior:

Art. 1º Fica criado o Conselho de Contratos dos Municípios com sede na Capital e jurisdição em todo o território do Estado com a finalidade de auxiliar as Câmaras de Vereadores no controle externo de administração financeiras e orçamentária dos Municípios nos termos do § 1º do artigo 100 da Constituição do Estado sem prejuízo das atribuições que esta confere ao Tribunal de Contas do Estado e da observância de suas normas e instruções (BAHIA, 1971)

Com a Emenda Constitucional nº 25 de 1985, o CCM passou a denominar-se de Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, sendo seu papel consagrado com a promulgação da Constituição de 1988, que estabelece em seu art. 31, § 1º que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo da Câmara

Municipal sendo exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

A Constituição do Estado da Bahia, de 05 de outubro de 1989, em seu art.º 91, reforça o conceito de Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios, como órgãos de auxílio do controle externo a cargo, nesta ordem, da Assembleia Legislativa e Câmaras Municipais, providos de autonomia e independência administrativa. No que tange ao Tribunal de Contas dos Municípios, destacamos que a legislação determina as suas competências, ressaltamos o § I, do art. 91, que determina o prazo para que seja apreciada as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos Municipais, por meio de parecer prévio a ser desenvolvido no período de cento e oitenta dias, contados a partir da data do seu recebimento.

Especialmente, tratando-se da gestão pública municipal, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 31, estabelece que a emissão do Parecer Prévio, é de competência dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, ou pelos Conselhos, ou Tribunais de Contas dos Municípios, in verbis:

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

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O Parecer Prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. [...] (BRASIL,1998)

Outras normas legais também já nascem imputando aos Tribunais de Contas outras atribuições àquelas outras existentes, tais quais: a Lei do Fundef (1997), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (2000) e, posteriormente, a Lei do Fundeb (2007) e esta última, conforme dispõe o artigo 26, estabelece que:

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

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições; (grifo nosso)

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.” (BRASIL, 2007)

Quanto às prestações de contas referentes ao Fundeb, no art. 27, da referida lei está posto

que: “[...] os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas do Município”. O parágrafo único, deste mesmo artigo, determina que as prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo Municipal em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a sua apresentação.

De acordo com Ferraz (2001), o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas não tem o caráter somente de cunho administrativo; tem também a função de preparação do julgamento que será concretizado pelos legisladores.

A lei complementar nº 6, de 06 de dezembro de 1991 que regulamenta a Lei Orgânica do TCM/Bahia, trata, em seu art. 39, da emissão do parecer e o julgamento das prestações de contas das gestões municipais, a saber:

Art. 39 O Tribunal de Contas dos Municípios emitirá parecer prévio, ou julgará as contas dos órgãos ou entidades da administração direta e indireta municipal, decidindo se aquelas são regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos gestores. (BAHIA, 1991)

A Lei Orgânica do Município de Camaçari, em seu art. 80 estabelece que a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades de sua administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, razoabilidade e economicidade será realizada mediante controle externo da Câmara Municipal”. Sendo este controle externo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios, cujo parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara. No Quadro 5, apresentamos um resumo das decisões das contas do município de Camaçari, julgadas ou em fase de apreciação pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, fazendo um recorte para análise dos recursos destinados à educação, delimitando o período de 2012 a 2020, período coberto por esta pesquisa.

**QUADRO 5 – JULGAMENTO DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI PELO TCM/ BA, DE 2012 A 2020, POR PERÍODO, NÚMERO DE PROCESSO, DECISÃO E DATA DE PUBLICAÇÃO (CONTINUA)**

Período	Número do Processo	Decisão	Publicação
2012	<u>08922-13</u>	Pedido de Reconsideração em fase de apreciação	-
2013	<u>07996-14</u>	Aprovado com Ressalvas	05/12/2014

**QUADRO 5 – JULGAMENTO DAS CONTAS DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI PELO TCM/ BA, DE 2012 A 2020, POR PERÍODO, NÚMERO DE PROCESSO, DECISÃO E DATA DE PUBLICAÇÃO (CONCLUSÃO)**

Período	Número do Processo	Decisão	Publicação
2014	<u>07341-15</u>	Aprovado com Ressalvas	29/03/2017
2015	<u>02102e16</u>	Rejeitado	29/11/2017
2016	<u>07294e17</u>	Aprovado com Ressalvas	29/03/2018
2017	<u>03264e18</u>	Aprovado com Ressalvas	02/11/2018
2018	<u>04882e19</u>	Aprovado com Ressalvas	21/12/2019
2019	<u>07080e20</u>	Aprovado com Ressalvas	17/12/2020
2020	<u>09839e21</u>	Até o presente momento não houve julgamento referente ao exercício de 2020	

Fonte: <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais>. Acessado em 27/09/2020, 20/04/2021 e 17/08/2021. Elaborado pela autora

Analisando o quadro acima, percebe-se que as prestações de contas do município de Camaçari, no estado da Bahia, entre o período de 2012 a 2018, apresentam um histórico não exitoso, considerando que não há decisão de prestação de contas com o status de Aprovado, o que conforme art. 40, Inciso 1, Lei Orgânica do TCM-BA, estabelece que Aprovado, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidades dos atos de gestão do responsável. Contraposto, observamos que em 2012 há um pedido de reconsideração realizado pelo município de Camaçari, estando os dados indisponíveis por face de decisão judicial, o que impossibilita averiguarmos os pontos que estão sendo notificados. Em 2015, as contas do município foram rejeitadas, o município fez pedido de reconsideração, mas o TCM-BA, após, detidamente avaliados todos os argumentos e documentos trazidos na fase recursal, em face de todo o conteúdo processual, e consideradas as manifestações emitidas, destacou alguns tópicos, os quais faremos um recorte para os pontos que estão diretamente ligados à esta pesquisa que são a gestão dos recursos aplicados em Educação, aplicação dos recursos do Fundeb e o Controle Social, a transparência pública e a disponibilização pública das informações.

1. Transparência Pública, contrapondo-se ao apontado no Pronunciamento Técnico e no Parecer Prévio original, no sentido de que não teria havido cumprimento da legislação que rege a matéria, alega o reclamo que teriam sido publicadas as informações referentes a receitas e despesas, no link <http://cgm.camacari.ba.gov.br/transparencia/despesas.php>, consoante documento nº726, inserido no e-TCM. Em que pese tais alegações, não há como a Relatoria afirmar que as informações tenham sido disponibilizadas à sociedade, em tempo real, conforme exige o art. 48 da LRF. A comprovação, em verdade, deveria compor os

autos em sua origem ou, no máximo, quando da defesa final. A esta altura não se pode aferir o quanto posto no recurso. Permanece, portanto, a advertência à Administração Municipal de Camaçari para a necessidade de rigoroso cumprimento da legislação supracitada, colocando ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em meios eletrônicos de acesso público em tempo real, pormenorizadas informações sobre a execução orçamentária e financeira. A omissão pode ensejar a aplicação da sanção disposta no art. 23, §3º, inciso I. Não restou possível alterar o respectivo trecho da decisão atacada;

2. Disponibilização pública. Conforme o recurso, o Presidente da Câmara teria divulgado Resolução Administrativa através dos sítios relacionados ao Camaçari Notícias e Jornal Executivo, com vistas ao cumprimento da imposição legal. Contudo, os endereços eletrônicos indicados no recurso não se encontravam disponíveis, quando pesquisados, de sorte que, não sendo possível confirmar a informação, não há o que possa ser alterado no pronunciamento atacado (TCM-BA, 2017, p.1-2).

A opinião do TCM-BA, referente a Transparência Pública, após defesa documental do município, demonstra a importância que ela exerce na lisura da aplicação dos recursos públicos e participação da sociedade. Nesse sentido, o pedido de reconsideração foi indeferido, pois, os documentos apresentados no momento de verificação não estavam com as informações disponibilizadas para comprovação. Quanto aos recursos do Fundeb, no ano de 2015, foram cumpridos os percentuais mínimos de aplicação dos recursos destinados à educação, conforme a legislação. Diante dos demais tópicos de notificação, devidamente verificadas, que constam no processo de prestação de contas nº 02102 e 16 sem que tivessem sido satisfatoriamente saneadas, a última decisão do TCM-BA foi de rejeitado.

Analisando as prestações de contas com o status de aprovadas com ressalvas, pertinentes aos exercícios de 2013, 2014, 2016 a 2018, constatamos que tal status se aplica a prestação de contas que evidenciam impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave, e que não represente injustificado danos ao erário ou omissão do dever de prestar contas. Diante disso, analisamos os pareceres de tais períodos, identificamos que em 2013 as informações pertinentes a Transparência Pública foram mínimas sobre as receitas e despesas do exercício, mas que atendiam aos termos do dispositivo no art. 48- A, da Lei Complementar nº101, nos anos de 2014 e 2015, a situação permaneceu como anos citados anteriormente e a partir de 2016, a área técnica do TCM-Ba desenvolveu um procedimento para acompanhamento do cumprimento do art. 48-A, concernente à publicação das informações relativas à execução orçamentária e financeira do Município. Nesse sentido, após análise dos dados divulgados no Portal de Transparência da Prefeitura, passou a atribuir índice de transparência, de uma escala de 0 a 10.

Quanto às obrigações constitucionais, foram aplicados, em educação, os recursos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em menor percentual, conforme mencionado anteriormente, 25,82%, em 2014, e maior percentual 27,49%

em 2018. Portanto, um percentual superior ao mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212, da Constituição Federal de 1988.

Os recursos do Fundeb também foram aplicados em percentuais superiores ao mínimo estabelecido na Lei. Na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico, foram 78,65%, em 2015, como o menor percentual apurado no período em estudo e 92,67%, em 2018, como maior percentual, acima do, mínimo de 60%, conforme observado o disposto no art. 22 da Lei do Fundeb.

Observando o disposto no art. 31 da Resolução TCM nº 1276/2008, identificou-se que os Pareceres do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, dos anos de 2013 a 2014, não constavam dos autos. Porém, com a diligência anual, instrumento utilizado pelo tribunal de contas com o objetivo de esclarecer dúvidas relacionadas às documentações apresentadas pelos municípios e, também, buscar respostas e integrações convenientes; vieram aos autos o parecer reclamado, regularizando a matéria. Nos anos de 2015 e 2016 não há referência desta matéria no parecer do TCM-BA e, a partir de 2017, o parecer do CACS Fundeb consta nos autos, não sendo o município doravante notificado por ausência deste documento.

As contas de 2013, 2014, 2015 e 2016 foram de responsabilidade de um mesmo Gestor, sendo as de 2013, 2014 e 2016 aprovadas com ressalvas, com multas de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) e R\$ 8.000,00 (oito mil reais), além do ressarcimento com recursos próprios de R\$ 24.461,51 (vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e um reais e cinquenta e um centavos). As de 2015, foram rejeitadas, com aplicação de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), além do ressarcimento com recursos pessoais de R \$30.427,91 (trinta mil, quatrocentos e vinte sete reais e noventa e um centavos). As contas de 2017, 2018 e 2019 são responsabilidade de um mesmo Gestor, porém distinto do citado anteriormente, foram aprovadas com ressalva, sendo aplicado ao gestor, multa no importe de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) respectivamente. A prestação de contas de 2019, consta Pedido de Reconsideração em fase de apreciação, não tendo ainda multa imputada. Enfim, identificamos que a prestação de contas do exercício de 2020, ainda não foram processados no e-TCM, desta forma, não consta até o presente momento (17 de agosto de 2021), informações sobre o julgamento, parecer das demonstrações apresentadas pelo município de Camaçari, Bahia.

### 3 CONTROLE SOCIAL

O controle social pode ser compreendido como a participação da sociedade na administração pública, oportunizando aos cidadãos a prerrogativa de acompanharem as ações dos governantes e cobrar deles uma boa gestão pública. Nesse sentido, o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos.

No caso brasileiro, desde a redemocratização dos anos 80, o termo controle social se tornou sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, com a perspectiva de garantir a participação dos setores organizados da sociedade na formulação, gestão e controle das políticas públicas, ou mesmo na definição de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (CORREIA, 2004).

Considerando o controle social como categoria desta pesquisa, se pretende apresentá-la, a partir de reflexões sobre a transparência, avanços e percalços da gestão democrática e participativa, bem como, as práticas institucionalizadas pelo CACS Fundeb.

#### 3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

O termo Gestão vem-se impondo progressivamente na teoria do pensamento administrativo do setor público e na prática da educação brasileira e sendo utilizados pelos movimentos sindicais e demais organizações, entidades da sociedade civil organizada. Cury (2002, p. 164), após pesquisar a origem etimológica do termo *gestão*, argumenta que o termo provém do verbo latino *gero, gessi, gestum*, que significa executar, chamar a si, exercer, gerar. E pensando a gestão na prática da educação brasileira, Sander (2005, p. 47) entende que “abarca, desde a formulação de políticas e planos institucionais e a concepção de projetos pedagógicos [...], até a execução, supervisão e avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos”. A gestão, a partir de tais conceitos, se estabelece como um novo modo de administrar uma realidade que é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo. Neste cenário, se estabelece a Nova Gestão Pública (NGP) como a possibilidade de refazer o acordo entre Estado e Sociedade, propondo maior envolvimento da comunidade. Defendendo a avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade (OLIVEIRA, 2015, p. 632- 639)

A gestão democrática é consagrada na Constituição de 1988, no seu art. 37, quando indica que a administração pública obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, 20 de dezembro de 1996, no seu art. 3, inciso VII enfatiza a gestão democrática do ensino público, enquanto o art. 14 assim estabelece:

Art. 14 Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996)

O princípio da Gestão democrática se faz presente em numerosos estatutos legais dos sistemas de ensino e foi alvo de atenção na lei 13.005/2014, mais conhecida como a lei do Plano Nacional de Educação (PNE), especificamente na meta 19, a qual propõe:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014)

A Meta 19 estabelece estratégias, medidas, ações a serem executadas com prazos determinados. Das estratégias apresentadas, três estão diretamente relacionadas a ações que tratam de ampliar, estimular e fortalecer os Conselhos, conforme a seguir:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

[...]

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. (BRASIL, 2014).

Neste processo, apresenta-se a noção do Estado democrático de direito como mais uma base legal para a argumentação em defesa da gestão democrática. A CF 88, no seu preâmbulo, art. 1º e parágrafo único, institui o Estado Democrático e o, dessa maneira, o fundamenta. No entendimento de Cury (2002):

O Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo e por isso é um Estado de Direito. Ao mesmo tempo, reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado. (CURY, 2002, p. 172)

Na educação, a gestão democrática é um princípio do Estado nas políticas públicas que reflete o próprio estado democrático de direito e nele se manifesta por meio da participação dos cidadãos, representando seus anseios e necessidades. Neste sentido, Sander (2012, p. 127), entende que como a *gestão da educação* constitui uma *função pública*, a formação e a eleição de seus atores sugerem *participação pública*, sendo assim, entende-se que sugerem *participação democrática*, expressa por meio da execução das atividades desenvolvidas, com deliberação nos processos de decisão, sendo um princípio constituinte dos Conselhos e demais formas colegiadas de atuação, o que nos remete à chamada Gestão Participativa.

A Gestão Participativa é normalmente interpretada como uma forma regular e significativa do comprometimento dos colaboradores de uma instituição no seu processo decisório (LIKERT, 1971; XAVIER, AMARAL e MARRA, 1994). Nas instituições geridas de forma democrática e participativa, os funcionários são comprometidos na resolução dos problemas, definição dos objetivos, poder de decisão, acompanhamento dos desempenhos e há preocupação em aferir se as necessidades das pessoas a quem os serviços da instituição se destinam estão sendo adequadamente atendidas.

O entendimento do conceito de gestão, da forma como aqui o trazemos, pressupõe, em si, a ideia de participação, isso porque o conceito está associado à mobilização de talentos e esforços coletivamente organizados, à ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um “todo” orientado por uma vontade coletiva (LÜCK, 1998, p.15).

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. (GÖHN, 2011, p.16)

A participação, diante de suas diversas utilizações nos meios políticos, científico e popular da modernidade, dentre suas expressões, têm sido utilizadas na implantação de conselhos gestores nos diversos níveis governamentais em vários países. Ainda que a prática dos conselhos tenha sido vivenciada no Estado Novo e no governo militar dos anos 1960 no Brasil (BORBA, 2004), a retomada da democracia, a partir dos anos 80 do séc. XX, imprimiu uma nova concepção de participação no papel destes órgãos. Neste novo milênio devemos enfrentar problemas como: a pobreza, a miséria, a exclusão social, a deterioração do meio ambiente e, sobretudo, a habilidade das comunidades de conviverem umas com as outras (BAQUERO, 2001). Neste contexto, a mobilização social se instala na luta por igualdade e justiça nas práticas de Conselhos de Gestão e de controle das políticas públicas. Na década de 90, os movimentos populares foram tensionados entre suas próprias lideranças devido à discussão sobre a institucionalização, participação ou não em conselhos propostos e ou criados pelo poder público. Demo (2001) enfatiza a importância da escolaridade em relação à participação. Acredita que a educação, como formação à cidadania, é um desses canais, à medida que a escolaridade possibilita o envolvimento potencial e criativo das pessoas com as coisas de seu mundo, alicerçada em componentes formativos, de empoderamento ('autopromoção'), de direitos e deveres dos atores sociais, de acesso à informação e ao saber, de habilidades, valores e liberdade de escolhas responsáveis. E completa: "Cremos que a função insubstituível da educação é de *ordem política*, como *condição à participação*, como *incubadora da cidadania*, como *processo formativo*. Se um país cresce sem educação, não se desenvolve sem educação" (DEMO, 2001, p.52, grifos do autor).

No entendimento de Göhn (2004, p.29) todos estes processos de participação podem resumir-se na expressão: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (destaque no original), aquela que redefine relações no ambiente institucional e práticas da sociedade civil organizada, de forma que não haja nem a recusa à participação da sociedade civil organizada, nem a participação movida pela divergência da oposição *a priori*, e nem sua absorção pela máquina estatal.

A participação cidadã é a participação ativa, a atuação dos cidadãos nas questões sociais, culturais, políticas e/ou econômicas na sociedade. Para Gohn (2011, p. 60), a participação cidadã passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública.

A direção geral das ações coletivas caminha no sentido do chamado *empowerment*, o empoderamento de grupos e indivíduos via capacitação política e organizacional, que leva ao resgate da autoestima e à construção da identidade política [...]. O empoderamento torna mais

fácil o acesso aos serviços públicos, devido à difusão de informações que gera (GOHN, 2011, p. 61).

Historicamente, a partir dos anos de 1990, o empoderamento ganhou notoriedade e tem vários significados, se tornando um conceito polissêmico. A partir da década de 50, no movimento feminista e na ideologia da “ação social” vigentes nas sociedades dos países desenvolvidos. Nos anos de 1970, pensamento originário dos movimentos sociais por direitos civis e inspirado pelos movimentos de autoajuda; nos anos 1980, pela psicologia social e, nos anos 1990, pelos movimentos que buscam afirmar o direito de cidadania sobre distintas esferas sociais, dentre as quais a da saúde (CARVALHO, 2004, p.1090).

Segundo Carvalho (2004), *empowerment* é um conceito múltiplo e complexo, que toma emprestado noções de distintos campos de conhecimento. A inexistência do termo “empoderamento” na língua portuguesa e a diversidade de sentidos do termo "apoderamento", ilustram a dificuldade de realizar a tradução fidedigna de *empowerment* para o nosso idioma.

O empoderamento tem atribuído significações que se referem à evolução de competências, desenvolvimento de informação e aumento da percepção, com a finalidade de exercer uma participação ativa que resulte na democracia. Para Vasconcelos (2004), o empoderamento significa o aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social. Um dos aspectos fundamentais do empoderamento diz respeito às possibilidades de que a ação local fomente a formação de alianças políticas capazes de ampliar o debate da opressão, no sentido de contextualizá-la e favorecer a sua compreensão como fenômeno histórico, estrutural e político. Empoderamento, conforme Teixeira (2002), se associa a formas alternativas de se trabalhar realidades sociais, suporte mútuo, formas cooperativas, formas de democracia participativa, autogestão e movimentos sociais autônomos.

Neste sentido, o empoderamento se torna um processo que oferece possibilidades às pessoas de autodeterminar suas próprias vidas, efetivando sua inserção nos processos sociais e políticos, a partir de sua integração na comunidade e da articulação com outras organizações (RAPPAPORT; STARK *apud* KLEBA, 2000). Empoderar passa a ser o papel de gestão, parceria e responsabilidade que cada ator social assume, junto com o Estado, diante da vida, na aceção de tomar os rumos para influenciar no destino dos recursos públicos e na formulação de políticas públicas que representem a necessidade e a vontade dos cidadãos. É entender que

a transformação da realidade é uma tarefa comum ao ser humano, que envolve laços de afeto, inclusão, sentimento de pertencimento e politização (OAKLEY; CLAYTON, 2003).

A necessidade e vontade dos cidadãos será demonstrada também através da participação da sociedade, quer seja em grupos específicos, se envolvendo nas ações de planejamento, definição de objetivos, quer seja se comprometendo com estas ações e atuando no processo de tomada de decisão.

Na definição de Gestão Colegiada, podemos nos reportar a Wittmann e Cardoso (1993) com suas considerações. Para os autores, a Gestão Colegiada é um processo no qual todos os atores envolvidos estão em constante mudança:

Consideramos que “participar” envolve a ideia de aderir a um movimento no sentido de alcançar um objetivo comum, e que “partilhar” envolve a ideia de promover ou possibilitar essa adesão. Essas ideias são inseparáveis em relação à gestão compartilhada ou administração participativa: Nada é compartilhado se não há quem participe (WITTMANN; CARDOSO, 1993, p. 110).

Ainda visitando Wittmann e Cardoso (1993), e a experiência que possuem em educação, vamos recolhendo suas indicações:

[...] A participação tem função educativa em vários sentidos, [...], aprendizagem da própria participação; [...] oportuniza a convivência de pessoas e o trabalho em grupo, propiciando novas percepções e ampliando a consciência da pessoa em relação ao próprio meio (WITTMANN; CARDOSO, 1993, p. 115).

Para os autores, a gestão compartilhada necessita da participação, envolvimento de quem se propõe a alcançar um objetivo comum, dividindo o poder de tomada de decisão. Outra contribuição sobre a definição de Gestão Colegiada, nos reporta a Faria (2003, p.6), em cujos estudos compreende que “[...] a gestão colegiada pressupõe que o grau de responsabilidade de um trabalho diante de suas atividades é proporcional ao seu grau de autonomia e de voz ativa”. A Gestão Colegiada permite delegar responsabilidades, requerendo que os envolvidos se comprometam com a proposta de trabalho, o que pode transformar a estrutura hierárquica da organização, em níveis iguais, além de indicar que, numa construção coletiva de uma proposta de trabalho, o envolvimento dos usuários e seus familiares é fundamental.

Na gestão colegiada escolar, a participação é o principal meio para se garantir a gestão democrática, permitindo o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisão. Para Libâneo (2011, p. 335), a participação não pode servir para respaldar decisões previamente definidas, mas deve ser forma de levar a equipe escolar a soluções inovadoras e criativas.

A democratização da gestão escolar representa um movimento que vem contribuir através de orientações, para inserção de uma forma compartilhada de gerir a escola, refletindo na qualidade do processo de ensino aprendizagem, tentando, assim, superar os procedimentos tradicionais baseados no corporativismo e no clientelismo.

No entendimento de Gadotti e Romão (1997, p.16) a participação influencia na democratização da gestão e no progresso da qualidade de ensino: “Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer com mais profundidade os que nela estudam e trabalham, intensificar seu envolvimento com ela e, assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida”.

Convém ressaltar que dentre as modalidades mais conhecidas de participação na escola, estão os conselhos de classe, conselhos de escolas, colegiados, comissões, associações de pais e mestres e caixas escolares. De acordo com Paro (1997, p.9), a gestão democrática caracteriza-se pela “efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola”, de tal forma que “a participação propriamente dita [...] é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões”. (PARO, 1997, p.16). O autor descreve a forma pela qual devem ser organizados estes Conselhos e suas instituições auxiliares, identificando quais representantes devem fazer parte e como sua atuação irá demonstrar o seu papel na participação de uma gestão democrática escolar.

Ao analisar o funcionamento do Colegiado Escolar de instituições da rede estadual de ensino da Bahia, após a implantação das eleições direta para diretores, Assis e Machado (2019, p. 231) concluíram que “a eleição direta para diretor fortalece a comunidade escolar, mas não é garantia de uma gestão democrática” e que os colegiados escolares das escolas pesquisadas possuem atuação limitada às “[...] funções deliberativas e consultivas, sem cumprir com as funções avaliativas de acompanhamento do Plano de Trabalho de Gestão, do PPP e com a função mobilizadora [...]”. Observa-se, assim, que a Gestão Colegiada pretendida, ainda que desejável na educação básica, está por ser construída pelos sujeitos sociais que com ela se comprometem.

Observamos, portanto, que a sociedade e as políticas públicas juntas passam a ser as estimuladoras, incentivadoras desse processo de mudança na forma de participação. As práticas ligadas à participação cidadã objetivam trazer a esfera de tomada de decisões para o nível local, institucionalizando-se a partir de estruturas criadas no aparato governamental (a exemplo dos conselhos gestores), compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm, pois, a participação cidadã prescinde da institucionalização de canais para que

haja o debate em torno dos interesses coletivos (GOHN, 2007). A criação de Conselhos é um dos mecanismos de participação, a exemplo do Conselho do Orçamento Participativo, que consiste no envolvimento de cidadãos comuns na discussão sobre a alocação do gasto público, no que concerne à rubrica de investimentos.

### **3.1.1 A Gestão Democrática e o controle social no Orçamento Participativo de Camaçari**

O Orçamento Participativo (OP) é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade (BRASIL, 2015)

Para Souza (2001, p. 86): “O Orçamento Participativo tem sido visto, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do ‘governo’ ou da ‘boa governança urbana’ (grifo do autor). O crescimento das políticas participativas que ocorrem em função do incremento das transferências estaduais, federais, aumentam a receita municipal, garantidas pela redemocratização na Constituinte de 1988.

O OP é um objeto que ganhou destaque nas últimas décadas, principalmente após a experiência iniciada na cidade de Porto Alegre, em 1989, que foi amplamente estudada. Outro exemplo considerado bem-sucedido é o OP de Belo Horizonte, que também tem sido muito pesquisado, sendo ambos amplamente discutidos em estudos realizados por diversos estudiosos. Souza (2001, p.88) traz, em seu estudo, estas duas experiências de Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte e reconhece que, com esta política, grupos excluídos ganharam influências e poder de decisão sobre as políticas públicas, além de melhor acesso aos serviços urbanos básicos. (SOUZA, 2001, p.91).

Na Bahia, o Orçamento Participativo foi implantado pela primeira vez em Vitória da Conquista (1997), experiência que também foi adotada em Alagoinhas (1998) e Camaçari (2005). “O Orçamento Participativo (OP), implantado em 2005, enfatiza a importância da participação popular na administração, ao possibilitar ao povo decidir, juntamente com a Prefeitura, como os recursos municipais serão aplicados” (CAMAÇARI, 2007)

Tem-se registro no diário oficial do município de que a Prefeitura, ao longo de 2007, participou de reuniões nos bairros para discutir com a comunidade as necessidades de cada

localidade. Desta maneira, além de dar voz à comunidade, a administração oferece a oportunidade dos moradores para falarem sobre os problemas dos bairros. Nos assuntos de grande impacto social, a discussão é mais genérica, realizada por meio de audiências públicas. Dentre os principais temas discutidos estiveram a retirada da linha férrea, a definição da aplicação de recursos do município através da Lei Orçamentária Anual e a implantação do sistema de saneamento em Camaçari. Desde 2005, foram dezenas de visitas às obras, escolas e unidades de saúde, além de reuniões com os mais diversos setores da sociedade, a exemplo de profissionais da saúde, professores, religiosos, empresários, lojistas, trabalhadores, entre outros. (CAMAÇARI, 2007).

Registra-se a realização de audiências e reuniões do Orçamento participativo na cidade de Camaçari-BA, até o ano de 2009, um ano após o fim do mandato eletivo (2005-2008). Vale ressaltar que o gestor municipal que implantou o OP em Camaçari-BA foi gestor do município por 02 (dois) mandatos, consecutivos (2005-2012). Dentre as principais propostas do OP, destaca-se a liberdade, a transparência administrativa, o controle social sobre o Estado, os espaços de cogestão da cidade e a criação de uma esfera não-estatal no processo de decisão e execução do orçamento público.

### 3.2 CONTROLE E TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO

O Controle, monitoramento e fiscalização dos recursos ocorre na administração pública de forma interna e externa ao Poder Executivo. Os órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento, por intermédio dos setores de contabilidade gerenciam os recursos, e pela auditoria interna monitoram e investigam os resultados, observando também se a legislação foi devidamente cumprida. O controle externo se dá através dos Tribunais de Contas dos estados e municípios e do Poder legislativo que deve aprovar ou não, os relatórios apresentados pelos tribunais de contas.

Tal sistema, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e de tribunais de contas de cada ente, visa à padronização de tratamento gerencial, calculando a aplicação da receita vinculada à educação de cada ente federado. Seu objetivo principal é levar ao conhecimento da sociedade o quanto cada esfera de governo investe efetivamente em educação, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social (BRASIL, 2009).

No Brasil, o direito ao acesso à informação pública é assegurado pela Constituição Federal de 1988, garantindo aos cidadãos o direito ao acesso a informações dos órgãos públicos (BRASIL, 2008). Segundo a Carta Magna, no Título II, Capítulo I, Artigo 5º, inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2008, p. 17)

Em consonância com a Constituição Federal, foram elaborados leis e decretos com o objetivo de promover transparência da gestão pública. Destacamos, assim, pelo menos três regulamentos que são imprescindíveis para garantir o acesso à informação e para a geração da transparência em todas as esferas públicas, sendo elas: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece regras para orientar as finanças públicas no país, abarcando os níveis de governo municipal, estadual e federal; a Lei Complementar nº131/09, que altera a LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real na internet, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e, a Lei de Acesso à Informação – LAI, que estabelece a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção. Na prática, toda informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos (NASCIMENTO, 2020, p. 101).

Muitos estudiosos têm-se debruçado sobre temática por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), com as alterações introduzidas, no tocante à transparência da gestão, pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Ela determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disponibilizem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira. De acordo com Taborna (2002, p. 254-255)

[...] a Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, também realiza, direta ou indiretamente, o princípio da transparência administrativa, porquanto obriga os administradores públicos não só a emitirem declarações de responsabilidade como também a permitirem o acesso público a essas informações.”

Observamos que desta forma, a administração pública em suas respectivas esferas, por força de lei, torna -se cada vez mais claras e compreensíveis, esclarecendo a sociedade como são aplicados os recursos e permitindo o acesso às informações para quem tiver interesse.

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se à transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar por meio da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela

administração das finanças públicas, particularmente à luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme o entendimento de Fox (2007 apud CRUZ, 2009, p. 3), uma das principais razões que impulsionaram as discussões e aumento das iniciativas em torno de uma maior transparência na gestão pública foi à preocupação de que, quando o histórico das opções políticas não é conhecido, o eleitorado é incapaz de “punir” os políticos que se envolvem em corrupção e outras formas de conduta ilegal. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estimulou o país a adoção de uma postura responsável e transparente dos atos de gestão.

Para tanto, os responsáveis pela execução das finanças públicas, periodicamente, elaboram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) que é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas e o demonstrativo de execução das receitas e das despesas; conforme previsto na Constituição de 1988, em seu art. 165, parágrafo 3º, ou seja, de acordo com a CF 88 o Poder Executivo publicará o RREO, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. O objetivo dessa periodicidade é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos governos.

Em Camaçari, para que os cidadãos conheçam quanto o município investe em educação, publica-se, periodicamente, no Diário Oficial do município, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o qual evidencia a situação fiscal do município, demonstrando a execução orçamentária da receita e da despesa. O relatório permite aos órgãos de controle interno e externo, à Secretaria de Educação e à sociedade em geral conhecer, acompanhar e analisar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com o objetivo de garantir ao cidadão acesso às informações de cunho público proporcionando mais transparência ao Governo e estabelecendo obrigações de prazos e métodos para a publicização de dados, foi promulgada, em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) Lei Federal nº 12.527/2011, sendo regulamentada pelo decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A LAI dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. O acesso à informação colabora para expandir a eficiência do Poder público, reduzir a corrupção e aumentar a participação social.

A divulgação destas informações, o acompanhamento dos conselhos e Tribunal de Contas (União, Estado e Município) torna transparente todas as ações efetuadas no poder público, fazendo recorte nesta pesquisa para a educação, respeitando, assim, a lei de transparência pública.

### 3.3 CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACS)

No Brasil, na década de 80, vivenciamos a democracia através das diversas formas de participação social, e podemos destacar neste período o surgimento dos Conselhos, que são órgãos colegiados que se apresentam como função de fiscalizar e acompanhar as políticas públicas em benefício dos interesses da sociedade. No entendimento de Maria Glória Gohn (2007, p. 70), podemos classificar no território brasileiro três tipos de Conselhos:

Os criados pelo próprio Poder Público executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o Poder Público; e os institucionalizados, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados, por leis originadas do Poder Legislativo, surgido após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2007, p. 70)

Os conselhos do Fundef/Fundeb pertencem aos classificados como institucionalizados, ou seja, Conselhos Gestores, conceituados com a metodologia de cogestão, o qual o modo de administrar abrange a visão e ações para o coletivo, sendo, desta forma, uma diretriz ético política com o objetivo de democratizar as relações no campo da educação.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas estão situados numa grande parte dos municípios brasileiros e apresentam enorme importância no estreitamento da relação entre Estado e Sociedade (DIEGUES, 2013), permitindo, assim, a organização de espaços importantes para o pleno exercício do controle social no âmbito municipal.

Os Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb foram criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental. Conforme previsto na Lei do Fundeb, nº 11.494/2007, art. 34, antes foi estipulado o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da vigência do Fundo, para criação dos Conselhos, inclusive mediante adaptações dos conselhos do Fundef existentes na data de publicação da Lei.

A composição dos CACS-Fundeb, conforme institui a Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, atendeu aos seguintes critérios estabelecidos para cada ente federado:

**QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB POR ESFERA ADMINISTRATIVA**

<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
Até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação 1 (um) representante do Ministério da Fazenda 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais	3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica	2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente
1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	1(um) representante dos professores da educação básica pública 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas
1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	Não tem representação de UNDIME, por não possuir municípios	1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas
2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública	2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública	2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;	2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública
2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES	2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas	2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas	2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Fonte: Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2017).

O Quadro 6 apresenta a estrutura proposta para os Conselhos conforme a esfera administrativa na qual ele será organizado. O objeto de estudo desta pesquisa é a atuação dos conselheiros e as questões implícitas ao processo de atuação desses conselheiros no dia a dia dos trabalhos do Conselho, sendo o âmbito municipal o foco deste estudo. Observamos que se faz necessário o mínimo de nove membros para constituição do Conselho Fundeb municipal<sup>2</sup>e,

<sup>2</sup> A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundeb, em seu art. 34, IV, §I, acrescenta que integrarão ao conselho quando houver representantes de organizações da sociedade civil; representante das escolas indígenas; representante das escolas do campo; e representante das escolas quilombolas.

conforme previsto na legislação, integrarão ainda os conselhos municipais do Fundeb, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, concedendo, se necessário, local para reuniões, equipamentos, meios de locomoção, materiais, de forma a garantir a realização das reuniões de trabalho periodicamente, assegurando assim, oportunidades para que o Colegiado desempenhe de fato suas atribuições (Art. 24, §10 da Lei nº 11.494/2007).

Os Conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vínculos e sem dependência institucional ao Poder Executivo local, o qual serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros, sendo o mandato<sup>3</sup> de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período. A atuação dos membros não é remunerada, é assegurada a isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações, sendo considerada uma atividade de relevante interesse social. Importante neste contexto compreender de que forma os Conselheiros em relação ao Conselho imputam e reinventam outras práticas sociais na execução de suas atividades no Controle Social dos recursos vinculados à educação pública municipal. Os membros do conselho serão indicados por parte dos segmentos ou entidades previstas no §3º, da lei 11.494/07 terá os impedimentos determinados pelo §5º do art. 24, conforme a seguir:

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

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º-(terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º-(terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

---

<sup>3</sup> Conforme a lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em seu art. 34, § 9º, o mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de 4 (quatro) anos, vedada a recondução para o próximo mandato, e iniciar-se-á em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo.

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos. (BRASIL, 2007)

Deste modo, na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, a representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz conforme a legislação.

Quanto aos pais de alunos, não há restrição aos admitidos através de concurso público, ou contratações sob Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)<sup>4</sup>, o que nos leva a refletir se esta lacuna na legislação poderá repercutir na independência da atuação destes Conselheiros, uma vez que estão diretamente subordinados ao Poder Executivo Municipal, ou Secretaria Municipal de Educação, podendo afetar, desta forma, o princípio da relação hierárquica na Administração Pública.

O CACS Fundeb é um órgão colegiado de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos da educação básica e não administrador ou executor direto dos recursos do Fundeb. Assim sendo, tem por finalidade acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos financeiros, seja com relação à receita, seja com relação à despesa ou uso desses recursos pelos órgãos executores do ente federado a que os recursos do Fundo se destinam. A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los em benefício da educação básica pública, na forma definida nos § 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

No intuito de acompanhar e controlar os gastos públicos da educação que se criou os Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, o qual a sua principal atribuição, conforme o art. 24 da Lei nº 11.494/ 2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, no âmbito de cada esfera municipal, estadual ou federal. A natureza e estrutura técnica desta área de conhecimento, impôs algumas limitações ao efetivo exercício da participação social aos membros da sociedade civil, conforme citado por Silva (2013, p. 98) que demonstra que no âmbito dos CACS-Fundeb, as concepções e práticas dos conselheiros, comumente pautadas no modelo de democracia formal/liberal; a falta de capacitação técnico-contábil para o acompanhamento do balanço contábil da prefeitura e a cultura de frágil participação política da

---

<sup>4</sup> O REDA é uma contratação por tempo determinado, estabelecida pela Lei nº 8.745/1993, com o objetivo de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. O trabalhador no REDA não é empregado, ou seja, não é regido pela CLT. A CF/1988, em seu art.º 37, parágrafo IX, estabelece que lei específica determinará, estando previstos os seus direitos e garantias, no artigo 1, da Lei nº 8745/93, a qual se reporta a vários artigos da Lei 8112/90, bem como na lei estadual ou municipal, a depender se a contratação for pelo Estado ou Município, respectivamente.

sociedade civil no plano da socialização do poder, resumiam aspectos que se revelam determinantes de um controle social não efetivo e ineficaz.

Diante das possíveis dificuldades que enfrentam os Conselheiros do Fundeb, por lhe faltarem muitas vezes conhecimentos técnicos (contábil e/ou financeiro) para entender os dados que compõe o montante do Fundeb de seu Estado ou Município, e, sobretudo, de como é realizada a aplicação desses recursos foi criado o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) que é a principal ferramenta disponibilizada aos Conselheiros do Fundeb para que possam obter informações sobre as receitas destinadas à educação básica pública, no âmbito local, e também a aplicação dessas receitas, voltados especificamente para a educação básica, classificadas como despesas em educação, dando-se destaque aos dados relativos aos recursos do Fundeb. A fim de promover a participação mais ativa do CACS-Fundeb de cada ente federado, no processo de divulgação dos dados declarados no SIOPE, foi desenvolvido o Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE (MAVS), que permite que o Secretário de Educação (ou responsável por órgão equivalente), bem como o Presidente do CACS-Fundeb confirmem, antes de sua publicação, os dados declarados ao SIOPE, sobretudo os relativos a investimentos com recursos oriundos do Fundeb, buscando, dessa forma, garantir a fidedignidade das informações declaradas pelos entes federados (BRASIL, 2018) e a corresponsabilização da aplicação dos recursos com os membros do Conselho.

Conforme o art. 24, § 8, 9 e 13 da Lei 11.494/2007 que instituiu o Fundeb<sup>5</sup>, incumbe também aos CACS Fundeb supervisionar a realização do Censo Escolar; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; acompanhar e controlar a execução dos recursos transferidos à conta 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, e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Diante das novas regras implementadas no ano de 2020 pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentadas pela Lei nº 14.113/2020, o CACS Fundeb terá novas competências

---

<sup>5</sup> Posteriormente foram acrescentadas atribuições aos CACS - Fundeb, como a Lei nº 12.487, de 15/09/2011, que trata da transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública; a Lei nº 12.499, de 29/09/2011, sobre o acompanhamento da transferência de recursos repassados pela União para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil; e a Lei nº 12.695, de 25/07/2012, que dispõe sobre a transferência dos recursos repassados para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas ( PAR).

com o objetivo de garantir que não ocorra falhas na execução destes recursos, e possivelmente, exigirá aprimoração dos procedimentos aplicados às práticas de Controle Social.

### **3.3.1 O CACS em Camaçari-BA: do Fundef ao Fundeb**

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado no município de Camaçari-BA, por meio da Lei Municipal nº 394, de 02 de fevereiro de 1998, tendo sido constituído por 5 (cinco) membros, sendo: 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação; 1 (um) representante dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental; 1 (um) representante de pais de alunos; 1 (um) representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental; 1 (um) representante do Conselho Municipal de Educação. Pelo art. 3º da Lei Municipal 394/1998, o Conselho do Fundef deveria ser presidido pelo Secretário Municipal de Educação ou pelo seu substituto legal nas suas ausências ou impedimento (CAMAÇARI, 1998). O Conselho do Fundef tinha por atribuições: acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo e supervisionar a realização do Censo Educacional Anual e examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativo aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo.

Após o fim do Fundef, criou-se o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pela Lei Municipal nº 782, de 23 de abril de 2007, alterada pela Lei Municipal nº 818, de 26 de setembro de 2007, nos termos da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006<sup>6</sup>, que altera os incisos I e VIII, do art. 1º, que passa a vigorar o inciso I, 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, sendo obrigatório 01 (um) da SEDUC; e VIII 01 (um) representante do Conselho Tutelar.

O CACS Fundeb no município de Camaçari-BA, em sua formação mais recente no que tange ao período de interesse desta pesquisa (mandato 05/12/18 a 05/12/20) foi composto por 22 conselheiros titulares e suplentes, tendo sido composto por 4 (quatro) membros representantes de pais de alunos da educação básica pública, 2 (dois) estudantes da educação básica pública, 4 (quatro) do Poder Executivo municipal, sendo que destes, 2 (dois) representam

---

<sup>6</sup> Convertida na Lei nº 11.494, de 2007 - Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

a Secretaria Municipal de Educação, 2 (dois) professores da educação básica pública, 2 (dois) diretores das escolas básicas públicas, 2 (dois) servidores técnicos administrativos das escolas básicas públicas, 2 (dois) estudantes da educação básica pública- indicado pela entidade de estudantes secundaristas, 2 (dois) Conselho Tutelar e 2 (dois) Conselho Municipal de Educação. Cabe ressaltar que, embora exista número mínimo de 9 membros, neste mínimo não foram contabilizadas as representações do Conselho Municipal e do Conselho tutelar para composição do CACS Fundeb. A Lei não trata de restrição de quantidade máxima de conselheiros, devendo, no entanto, ser observada a proporcionalidade/equilíbrio na distribuição das representações do executivo e da sociedade civil.

No caso do município de Camaçari-BA, para o mandato 2018/2020, conforme descrito, a composição quanto ao quantitativo e segmento representativo, cumpre o que estabelece a Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, de no mínimo 9 (nove) membros, dentre os quais não se inclui, como representação obrigatória, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho tutelar, uma vez que nem todos os municípios fundaram estes respectivos órgãos.

Desta forma, a Lei do Fundeb (11.494/2007) determina em seu art. 24, inciso IV, § 2º que integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares. Neste contexto, o CACS Fundeb de Camaçari apresenta em sua composição as representações destes respectivos órgãos, totalizando 22 conselheiros, sendo 11 conselheiros titulares e 11 conselheiros suplentes. Vale ressaltar que a Lei 11.494/07 não determina a obrigatoriedade de suplentes, ainda assim este Conselho dentro do período desta pesquisa sempre apresentou em seu quadro de membros os suplentes. A nova lei do Fundeb, 14.113/20, traz uma nova redação quanto aos suplentes, estabelece no art. 34, inciso IV, § 8º que para cada membro titular deverá ser nomeado um suplente, representante da mesma categoria ou segmento social com assento no conselho, que substituirá o titular em seus impedimentos temporários, provisórios e em seus afastamentos definitivos, ocorridos antes do fim do mandato.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é o estudo detalhado sobre um “elemento” desconhecido, ou que necessita ser conhecido minuciosamente, constituindo-se numa ação constante de busca do conhecer que define um processo interiormente inacabado e constante, conforme Minayo (1993, p.23), é “uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados”. A metodologia de pesquisa irá definir de qual forma será conduzido os estudos referentes ao objeto de investigação.

A presente pesquisa tem o objetivo principal de analisar a organização do CACS Fundeb de Camaçari-BA, no período de 2012 a 2020, para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município. O período delimitado da pesquisa se deu em virtude do desejo de buscar correlacionar os mandatos dos conselheiros do CACS/Fundeb com o mandato eletivo de prefeito da cidade, visto que, historicamente, as mudanças de gestores e de conselheiros impactam em alteração de sentidos sobre o mister que deve ser cumprido pelo Conselho. Os membros do CACS/Fundeb têm mandato de, no máximo 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período, e o mandato do Prefeito é de 4 (quatro) anos, podendo o alcaide ser reeleito, mais uma vez, em sequência, ou por mais vezes em mandatos não consecutivos. Os mandatos dos Conselheiros do CACS/Fundeb inseridos no período delimitado da pesquisa, conforme se segue: 15/06/12 a 15/06/14; 05/09/14 a 05/09/16; 25/11/16 a 25/11/18; e 04/12/18 a 04/12/20; os mandatos de Prefeito que dentre os quais estão os períodos estudados são: 2009 a 2012; 2013 a 2016; 2017 a 2020. Embora os períodos de mandatos completos dos Conselheiros do CACS/Fundeb não tenham coincidido com mandatos completos do Prefeito, os períodos selecionados representam 4 (quatro) mandatos do CACS Fundeb, e 2 (dois) mandatos de Prefeito. Os demais períodos serão estudados de forma parcial sem interferir na delimitação do período da Pesquisa.

Esta pesquisa terá uma abordagem qualitativa, respondendo a questões com um nível de realidade que não pode ser quantificada, trabalhando com o universo dos significados, dos motivos, dos valores, das crenças, das atitudes, pois objetiva identificar as atribuições do Conselho e explorar os aspectos das práticas de acompanhamento e controle social dos recursos financeiros para a educação de forma a constatar o que impacta na execução de suas atividades, descrevendo os entraves encontrados para a realização do seu trabalho, permitindo a compreensão da realidade social deste Conselho por meio das mensagens e do potencial do inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem, e análise das comunicações, valorizando

a presença ou a ausência de uma característica de conteúdo ou fragmento de mensagem. Minayo (2006) define um perfil para os pesquisadores que adotam a pesquisa qualitativa como abordagem metodológica, a partir do método de análise de conteúdo da pesquisa:

Os pesquisadores que buscam a compreensão dos significados no contexto da fala, em geral, negam e criticam a análise de frequência das falas e palavras como critério de objetividade e cientificidade e tentam ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem, para atingir, mediante inferência, uma interpretação mais profunda. (MINAYO, 2006, p.307)

Minayo acredita que os pesquisadores que adotam a abordagem quantitativa perdem o caráter mais profundo do conteúdo dos atos de fala e textos analisados e, portanto, prefere a análise qualitativa do conteúdo. Nesta pesquisa, será adotada a pesquisa de abordagem qualitativa. Esta se torna necessária para compreender os significados no contexto dos documentos analisados, com vistas a alcançar uma interpretação mais completa de tudo quanto foi pesquisado.

Há diversas taxonomias de tipos de pesquisa. De acordo com os princípios adotados por Gil (2002), as pesquisas são classificadas em dois grupos: com base em seus objetivos e com base nos procedimentos técnicos utilizados. Podemos observar que, similarmente, Vergara (1990) toma como base sistemática para a classificação da pesquisa dois aspectos do estudo a ser realizado: quanto aos fins e quanto aos meios, conforme se explica neste texto metodológico, no que concerne a esta proposta de pesquisa, que será classificada como meio, quando o objetivo descrever a forma como o pesquisador irá atuar na investigação, e classificada como fim, quando o objetivo for indicar o que se quer fazer para alcançar os resultados.

Dessa forma, quanto aos fins (objetivos), este estudo trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória. Descritiva porque pretende expor as peculiaridades e às práticas de acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação básica no âmbito do CACS/Fundeb, e exploratória, porque, embora o CACS/Fundeb seja um colegiado com tradição e objeto de pesquisa em diversas áreas de investigação, não se verificou estudo que aborde a atuação do CACS/Fundeb, no município de Camaçari, Bahia.

Quanto aos meios (procedimentos técnicos), trata-se de pesquisa, ao mesmo tempo, bibliográfica e documental. Bibliográfica, pois se recorrerá ao uso de material acessível ao público geral, como dissertações, teses, livros e artigos científicos para a composição da fundamentação teórica. E Documental, na medida em que levará em conta leis, portarias e resoluções municipais e federais, relatórios técnicos e outros documentos oficiais, a fim de verificar as evidências, revelar as práticas de controle social e acompanhamento na execução

dos recursos municipais de educação, funções e atividades executadas pelo CACS/Fundeb, sendo também muito eficiente no diagnóstico de oscilações e identificação de possíveis entraves no cumprimento das tarefas atribuídas ao Conselho e aos Conselheiros, no dia-a-dia, produzindo elementos necessários à compreensão do funcionamento do CACS/Fundeb. E de Campo, como forma de abordar individualmente os sujeitos de pesquisa e produzir dados essenciais junto aos conselheiros do CACS/Fundeb do Município de Camaçari-BA. Como instrumento de pesquisa a ser utilizado no campo, privilegiou-se a realização de questionário digital. O questionário, como ferramenta utilizada na pesquisa social para a produção de informações junto a sujeitos participantes, contribui para um diagnóstico e tratamento do problema social. O questionário, no entendimento de Gil (1999, p.128), pode ser compreendido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”. Para Marconi e Lakatos (1999, p. 100), o questionário é instrumento de coleta de dados constituído por uma série de perguntas, que devem ser respondidas por escrito. E chama atenção para que:

[...] junto com o questionário deve-se enviar uma nota ou carta explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do receptor para que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável. (MARCONI; LAKATOS, 1999, p.100)

Nesta pesquisa tivemos o cuidado de acrescentar ao questionário uma nota descritiva, justamente com o intuito de despertar o interesse do informante a participar e contribuir com esta pesquisa. Aplicamos o questionário a 18 (dezoito) ex-conselheiros do CACS/Fundeb Camaçari, dentre os segmentos representativos, com exceção da representação de estudantes, de pais, do Conselho tutelar e Conselho Municipal, os quais não foram possíveis manter contato, devido à ausência de informação necessária para esta comunicação. As perguntas foram elaboradas embasadas na fundamentação teórica e nas informações obtidas do contexto social do CACS/Fundeb. A construção do Questionário foi realizada de forma a apresentar perguntas fechadas e abertas. As questões fechadas permitem respostas mais objetivas, em que o informante escolhe sua resposta entre opções, duas ou múltiplas, previamente estabelecidas, o que limita a liberdade das respostas, mas permite uma adequada tabulação. Nas questões de múltipla escolha, as perguntas, apesar de serem fechadas, permitem possíveis respostas, englobando várias especificidades do mesmo assunto. Nas questões abertas, o informante pode responder de forma mais espontânea, usando linguagem própria para emitir as suas opiniões.

Utilizamos a ferramenta Google Forms como um sistema de coleta de dados em campo, para trabalhar com questionários digitais em tablets, notebooks, computadores e smartphones. As informações obtidas após a aplicação dos questionários foram representadas em gráficos, após a tabulação e as análises foram apresentadas em textos.

No caso desta pesquisa, o sujeito são os Conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação, entre os anos de 2012 e 2020. Nesta perspectiva, Godoy (1995) enfatiza a importância da interação simbólica e da cultura para a compreensão do todo.

O último mandato do CACS/Fundeb possuía 22 conselheiros, destes 11 Conselheiros titulares e 11 Conselheiros suplentes. O colegiado é composto por 4 (quatro) Representantes de Pais de alunos da Educação Básica Pública, 2 (dois) Representantes de Estudantes da Educação Básica Pública, 2 (dois) Representantes do Poder Executivo Municipal, 2 (dois) representantes de Professores da Educação Básica Pública, 2 (dois) Representantes de Diretores da Escolas Públicas, 2 (dois) Representantes de Servidores Técnicos- Administrativos das Escolas Públicas, 2 (dois) Representantes de Estudantes da Educação Básica Pública-Indicados pela Entidade de estudantes secundaristas, 2 (dois) Representantes do Poder Executivo Municipal (Secretaria Municipal de Educação ou Órgão educacional equivalente), 2 (dois) Representantes do Conselho Tutelar e 2 (dois) Representantes do Conselho Municipal de Educação.

O método utilizado para análise dos dados qualitativos e quantitativos, produzidos a partir da pesquisa bibliográfica, da análise de documentos e da aplicação dos questionários foi, a Análise de Conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa, cujo objetivo é a busca do entendimento ou dos entendimentos de uma declaração, testemunho ou documento. De acordo com Bardin (2016) designa-se sob o termo de análise de conteúdo:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2016, p.48)

A Análise de conteúdo, refere-se a todo grupo de técnicas que visa sistematizar as expressões e conteúdo das mensagens, utilizando de normas de comparação e índices de inferências para que possa chegar a conclusões, por meio da interpretação dos dados produzidos durante a pesquisa.

Para fundamentação teórica da pesquisa foram utilizados autores que abordam temas sobre Política de Fundos da Educação no Brasil e Controle Social, conforme apresentado no Quadro 7.

**QUADRO 7 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA POR CATEGORIAS, SUBCATEGORIAS E PRINCIPAIS AUTORES**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>SUBCATEGORIAS</b>	<b>PRINCIPAIS AUTORES</b>
<b>POLÍTICA DE FUNDO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL</b>	A Política de Fundo do Financiamento da Educação; Receitas do Fundo da Educação; Execução da MDE, elegibilidade dos Investimentos; Parecer formalizado pelo TCM.	Conceição (2013) Davies (2006) Fávero (1996) Libâneo (2012) Monlevade (2007)
<b>CONTROLE SOCIAL</b>	Gestão Democrática e participativa; Transparência na Execução; Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb.	Bobbio (1998) Demo (2001) Göhn (2011) Lück (2012) Paro (1997)

Fonte: Elaborado pela autora

Nesta etapa da pesquisa, constam as categorias, as quais agrupam unidades de registros que fazem parte do processo de aplicação da análise de conteúdo. Para Bardin (2016, p.147), “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento, segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

Os critérios de categorização, segundo Bardin (2016, p.147), podem ser semânticos (categorias temáticas), sintático (os verbos, os adjetivos), léxico (classificação das palavras) e expressivo (categorias que classificam as diversas perturbações da linguagem).

Utilizamos nesta pesquisa, um conjunto de duas categorias e subcategorias que serviram de base para a análise temática e lexical, com a finalidade de analisar a organização do CACS Fundeb de Camaçari-BA para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município.

## 5 O CACS FUNDEB E O CONTROLE SOCIAL EM CAMAÇARI, BAHIA

Neste capítulo apresentamos a pesquisa de campo aplicada no CACS Fundeb da cidade de Camaçari. Para melhor compreensão do leitor da análise que se segue, o Quadro 8 apresenta os procedimentos metodológicos associando-o com cada objetivo específico:

**QUADRO 8 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Procedimentos metodológicos</b>
Identificar papel e atribuições do acompanhamento e controle social a partir da Lei 11.494/2007	Investigação Exploratória Pesquisa Bibliográfica utilização de livros, artigos, dissertações e teses vinculados ao tema em estudo
Explorar aspectos relacionados à compreensão do papel e práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do Cacs Fundeb	Pesquisa Descritiva Análise documental de atas de reuniões, pareceres, regimento interno, portarias, leis, ofícios, demonstrativo financeiro, demonstrativo de investimentos, processos de pagamentos, extratos bancários da conta corrente e conta de investimentos, e demais documentos pertinentes à pesquisa. Pesquisa de campo, instrumento Questionário.

Fonte: Elaborado pela autora com base na proposta metodológica da pesquisa

Para melhor entendimento quanto ao estudo realizado, reavemos no Quadro 8 os procedimentos metodológicos da pesquisa e seus objetivos. De acordo com o que foi apresentado anteriormente, o que se pretende responder é: De que maneira o CACS Fundeb de Camaçari-BA se organizou, no período de 2012 a 2020, para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município?

Com o intuito de consubstanciar este propósito apresentamos como objetivo geral: analisar a organização do CACS Fundeb de Camaçari-BA, no período de 2012 a 2020, para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município, com vistas a elaboração de um plano político pedagógico de intervenção, voltado ao fortalecimento do sentido democrático da política pública de educação básica deste município. Sendo imprescindível, para tal feito, elencar os objetivos específicos, a saber: a) Identificar as atribuições para o acompanhamento e controle social dos recursos financeiros para a educação, a partir da Lei 11.494/2007; b) Explorar aspectos relacionados às práticas de acompanhamento e controle social processados no âmbito do Cacs Fundeb Camaçari no período de 2012 a 2020; c) Sugerir propostas de intervenção pedagógica para fortalecer os procedimentos de acompanhamento e de controle social dos investimentos públicos em educação.

Realizada estas considerações, a metodologia estabelecida com o propósito de responder à questão investigativa e aos objetivos estabelecidos no presente estudo firmou-se nos fundamentos da pesquisa com abordagem metodológica qualitativa e o método utilizado para análise dos dados qualitativos e quantitativos, produzidos a partir da pesquisa bibliográfica, da análise de documentos e da aplicação dos questionários foi, a Análise de Conteúdo.

A Abordagem qualitativa nesta pesquisa buscou descrever e analisar os aspectos subjetivos dos acontecimentos no CACS Fundeb e as atribuições dos Conselheiros que ocorreram no período de 2012 a 2020 na cidade de Camaçari, Bahia. No plano metodológico, a pesquisa bibliográfica se deu a partir do levantamento de livros, artigos, dissertações, teses e revistas de relevante interesse para a pesquisa, proporcionando ao pesquisador informações de grande valia para o estudo realizado e a pesquisa documental compreendeu o levantamento de documentos nas dependências do CACS Fundeb. Vale ressaltar que poucos documentos foram localizados nas dependências do CACS/Fundeb e em arquivos virtuais públicos no banco de dados do FNDE.

A fim de proceder à análise documental, foram realizadas visitas às dependências do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na cidade de Camaçari, no período de outubro a dezembro do ano de 2020 e janeiro de 2021, após autorização obtida por meio de Termo de Autorização Institucional, assinada pelo Presidente do CACS/ FUNDEB de Camaçari.

As visitas ocorreram uma vez por mês, foram restritas devido à pandemia do COVID-19<sup>7</sup> que tem afetado diversos países, inclusive o Brasil. O aumento de registros de contaminados na cidade de Camaçari, no estado da Bahia, levou a consequentes restrições de funcionamento do CACS/Fundeb e demais órgãos da Prefeitura, conforme normas de segurança sanitária definidas pelo Governo do Estado e pela Prefeitura de Camaçari. Diante deste cenário, o primeiro obstáculo enfrentado foi excluir um dos procedimentos de coleta de dados proposto no projeto desta pesquisa, pois, devido ao COVID, não seria possível realizar a produção de informações através da entrevista semiestruturada, as pessoas estavam fragilizadas, em isolamento social e tentando compreender o que estava acontecendo ao seu redor e ao mesmo tempo, tendo que lidar com as perdas de entes queridos. A entrevista semiestruturada

---

<sup>7</sup> A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a maioria (cerca de 80%) dos pacientes com COVID-19 podem ser assintomáticos ou oligossintomáticos (poucos sintomas), e aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, dos quais aproximadamente 5% podem necessitar de suporte ventilatório. Fonte: Ministério da Saúde. disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>

contribuiria para compreender as práticas de acompanhamento e controle social adotadas pelo CACS Fundeb, mas diante do exposto não foi possível.

O segundo obstáculo encontrado nesta pesquisa está relacionado à análise documental, que se deu pela dificuldade de localizar a documentação nas dependências do CACS Fundeb. Embora o CACS Camaçari possua estrutura física adequada e mobiliários para armazenamento (armários, estantes e caixas arquivos), os documentos sob a guarda do Conselho não se encontram adequadamente identificados pode-se observar que os documentos foram guardados sem uma seleção preliminar, no que concerne ao tipo de documento que estava sendo arquivado, em algumas caixas, não foi observada nem mesmo a temporalidade, o período em que foi exarado ou produzido o documento ali arquivado. A ausência de arquivamento adequado da documentação levou a uma escassez de informações, pois, se existiam e quando existiam, estavam fora de lugar. Dessa forma, em um primeiro momento, realizou-se um inventário exaustivo de documentos e uma seleção criteriosa da informação disponível, para que se tornasse possível iniciar a produção e interpretação dos dados. Posteriormente, foi necessária uma nova busca de documentos, não encontrados em arquivos físicos, dentre os quais, alguns foram encontrados em bancos de dados disponibilizados em sites de busca pública, como por exemplo FNDE [www.fnde.gov.br/](http://www.fnde.gov.br/) e Leis Municipais <https://leismunicipais.com.br/> .

Na análise dos documentos, buscou-se identificar as atribuições do Conselho e dos membros deste órgão colegiado, como representantes de diferentes segmentos, como também aspectos relacionados às práticas de acompanhamento e controle social do Conselho, privilegiando analisar a organização do CACS/ Fundeb Camaçari de acordo com a política de fundos para a educação e o controle social.

Outro instrumento de pesquisa utilizado para a produção de informações foi o questionário do Google forms, aplicativo de gerenciamento de pesquisas on-line. A aplicação do questionário junto a Conselheiros de mandados anteriores permitiu obter as informações não identificadas nos arquivos pesquisados durante as visitas. As perguntas foram elaboradas, estruturadas com o propósito de compor o diagnóstico organizacional. A intenção era submeter o questionário a todos os 10 (dez) segmentos representativos, sendo estes : a)representante do Poder Executivo Municipal, b) representantes da SEDUC, c)representante dos professores da educação básica pública, d)representante dos diretores das escolas públicas, e)representante dos servidores técnico-administrativos, f)representantes dos pais de alunos da educação básica pública, g)representante dos estudantes da educação básica pública, h)representante dos estudantes indicados pela entidade secundarista, i)Conselho Municipal de Educação e, j)

representante do Conselho Tutelar, mas devido à ausência de registro dos contatos das representações de pais de alunos, estudantes, Conselho Municipal e Conselho tutelar, atuantes no período delimitado da pesquisa, aplicamos o questionário às demais representações, cujos contatos estavam disponíveis no CACS Fundeb. A aplicação deste questionário foi por adesão, o qual seria aplicado a 20 (vinte) ex conselheiros titulares, equivalente a 5 (cinco) representações, vinculado aos 4 (quatro) mandatos do CACS Fundeb desta pesquisa. Considerando que houve 2 (dois) conselheiros reconduzidos dentre as representações citadas neste período delimitado da pesquisa, o questionário foi disponibilizado a 18 (dezoito) ex-conselheiros titulares. A elaboração do questionário foi realizada de forma a garantir o anonimato do respondente, mas identificando algum endereço eletrônico para posterior compartilhamento do resultado desta pesquisa. Buscamos despertar o interesse do respondente através de uma prévia exposição sobre o GESTEC/UNEB e o objeto desta pesquisa, demonstrando a importância que essa pesquisa poderá trazer para a sociedade e em particular para o CACS Fundeb, as instruções foram preparadas com a preocupação de esclarecer as perguntas de forma a facilitar o entendimento no momento de responder, e por fim, as perguntas foram formuladas buscando estabelecer uma correlação com o problema a ser pesquisado e ao objetivo da pesquisa. O questionário foi enviado por endereço eletrônico (e-mail), arquivo em anexo e com o link para acesso online, com acesso disponível, de 24 de abril de 2021 a 23 de julho de 2021, 91 (noventa e um) dias corridos. Ao final, foram obtidas respostas de 9 (nove) ex-conselheiros, correspondendo a 50% dos questionários enviados.

As informações obtidas nos documentos encontrados no CACS Fundeb Camaçari e por meio dos questionários foram apresentadas e discutidas com base na Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016, p. 37). Ou seja, foram adotados, procedimentos sistemáticos e objetivos para a descrição do conteúdo dos documentos e das respostas aos questionários, quando abertas, por meio de três polos cronológicos: primeiro, a pré-análise; segundo, a exploração do material; e, por fim, em terceiro, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. (BARDIN, 2016, p. 125). Quando possível, as respostas objetivas dadas às perguntas do questionário foram tabuladas e os resultados foram traduzidos em gráficos, cujos dados foram tempestivamente analisados e contextualizados, a partir dos documentos e da literatura referenciada.

Os resultados obtidos e analisados passam a ser devidamente apresentados nas subseções que seguem, as quais foram assim organizadas: 1. Normatização do CACS Fundeb-Regimento Interno, 2. Composição dos Membros do CACS Fundeb, 3. Atuação do CACS Fundeb e 4. Controle Social do CACS Fundeb.

## 5.1 NORMATIZAÇÃO DO CACS FUNDEB - REGIMENTO INTERNO

Conforme descrito anteriormente, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Camaçari, Bahia, foi instituído pela Lei Municipal nº 782, de 23 de abril de 2007, nos termos da Medida Provisória-MP, nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Posteriormente, a Lei Municipal nº 782/07 foi alterada pela Lei Municipal nº 818, de 26 de setembro de 2007, nos termos da Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007, que revogou a MP nº339. Diante deste contexto, uma análise mais cuidadosa do art. 34 da Lei nº 11.494/07, que determina prazo para criação do Conselho do Fundeb, em 60 dias contados da publicação desta Lei, ou seja, 21 de agosto de 2007, possibilitou verificar que o município de Camaçari criou o seu Conselho com um atraso de 62 (sessenta e dois) dias da publicação da Lei e 36 (trinta e seis) dias após o prazo dado pela legislação em vigor à época da sua criação. Seja considerando a data da publicação da Lei, ou o prazo estabelecido nesta, ambas possibilidades, não foram cumpridas pelo município de Camaçari, Bahia.

Além disso, as atividades do Conselho não se iniciaram de imediato, mas apenas em 07 de dezembro de 2007, passados 72 (setenta e dois) dias da publicação da Lei Municipal nº 818, de 26 de setembro de 2007, ato oficial de Criação do CACS Fundeb Camaçari. Neste dia, se iniciou a 1ª Gestão do Conselho, fundada em 07 de dezembro de 2007, conforme registro do cadastro de conselhos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O CACS Fundeb Camaçari usou da prerrogativa prevista no art. 30, inciso I, da Lei Ordinária nº 11.494<sup>8</sup> de 20 de junho de 2007, que tratava de apoio técnico e divulgação de orientações pelo Ministério da Educação, para adotar o modelo de regimento interno do CACS Fundeb, disponibilizado pelo Ministério da Educação aos municípios, como apoio, material técnico e como referência para redigir o seu próprio regimento, adaptando o seu conteúdo às particularidades e interesses do município, observados os limites e condições previstas em Lei, conforme indicado. Não foi localizada nas dependências do CACS Fundeb, a ata de Reunião Ordinária que aprovou o regimento interno do CACS Fundeb Camaçari, o qual foi datado de 23 de outubro de 2018.

Na análise documental realizada do regimento interno do CACS Fundeb de Camaçari, foi possível identificar alguns acréscimos e modificações frente ao modelo de regimento do MEC, a saber:

---

<sup>8</sup> Esta Lei foi revogada pela Lei nº 14.113, de 2020, ressalvando o art. 12 (a Lei que cria o Fundeb).

No Capítulo I, que trata das atribuições do CACS Fundeb, com base no parágrafo único, inciso I, do art. 25, da Lei 11.494/2007 foi acrescentada a competência do Conselho no seu inciso XI, do art. 2º do Regimento Interno, apresentar à Câmara Municipal, ao Poder Executivo e ao Tribunal de Contas dos Municípios, manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, sempre que o Conselho julgar conveniente, como também a competência no seu inciso XV, do art. 2º do regimento supracitado de “Elaborar e aprovar o seu Regimento Interno”, submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo para homologação. O intuito de preservar a autonomia e garantir a execução das atividades sem a intervenção externa do Poder Público ficou subentendido, a emissão de parecer e apresentação aos órgãos competentes valida a importância e o papel social que o Conselho representa para a Sociedade.

No Capítulo III, seção I, das reuniões, há informações incoerentes e contraditórias. O art. 4, estabelece que as reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, conforme programado pelo Colegiado e, no art. 5, §4, fica estabelecido que as reuniões ordinárias ocorrerão quinzenalmente.

Também no art. 5, §2, se encontra inscrita a seguinte normativa: quando não houver quórum para as reuniões ordinárias, será realizada segunda convocação para nova reunião, a ocorrer dentro de 10 (dez) minutos, com o quórum de 4 (quatro) membros deliberando com a maioria dos presentes. Além de contradições na periodicidade das reuniões ordinárias, há uma incoerência quanto à participação e democracia nas decisões, já que num total de 11 segmentos de representações, se define que com quatro membros se decida a pauta do dia, menos da metade dos segmentos representativos que fazem parte do Conselho.

Na seção IV, Da Presidência e sua competência, em seu art. 11, é vedado que as funções de Presidente, Vice-Presidente e Secretário Geral do Conselho sejam exercidas pelo representante do Poder Executivo Municipal, usando como base legal, o §6, do art.24 da Lei nº 11.494/2007. Verificando a legislação e identificamos que o impedimento é exclusivo à função de Presidente, não há citação na Lei de impedimento a vice-presidente e nem a secretário geral. Há mais uma vez uma preocupação na intervenção do poder público no acompanhamento, decisões e controle social que o Conselho exerce.

No art.12 define as competências do Presidente do Conselho, as quais foram adequadas às necessidades do Município, apesar de não ter direito a voto, exerce um papel de gestor do Conselho e exerce o poder de voto de desempate e de aprovar “ad referendum” do Conselho, nos casos de relevância e de urgência, matérias que dependam de aprovação do colegiado.

Na Seção V, que trata dos membros dos conselhos e suas competências, a apresentação é similar ao modelo sugerido pelo MEC no que tange à atuação dos membros e das suas competências (art. 13 à art. 15).

g. A partir do art. 16, trata da composição e das atribuições definidas nas Comissões do Conselho, o qual são distribuídos em 2 (duas) Comissões: Comissão de Instalação e Controle, e na Comissão de Acompanhamento e Assuntos Pedagógicos. Apesar de não localizar nos arquivos da dependência do CACS Fundeb o regimento interno destas Comissões, as normas foram expostas no Regimento do Conselho de forma a direcionar como as comissões devem atuar e os prazos que devem atender.

O regimento interno é um documento de suma importância para que uma organização regulamente as suas atividades de forma detalhada e específica, com a finalidade de assegurar o adequado funcionamento do órgão, independente deste ser público ou privado, permitindo através dele que os membros tomem conhecimento de seus direitos e obrigações. A elaboração desse documento é relevante para o funcionamento de um órgão. A descoberta de que no CACS Fundeb -Camaçari só há registro de regimento interno, datado e assinado, em 23 de outubro de 2018, após aproximadamente 11 (onze) anos após a sua criação, surge uma inquietação e a

busca para entender como o CACS Fundeb funcionou durante todos estes anos. Como as atribuições eram exercidas? O acompanhamento dos recursos, o controle social era executado de que forma? Vários questionamentos surgiram quando identificamos esta situação atípica no CACS Fundeb. Podemos cogitar a possibilidade de que tais atribuições foram exercidas a partir de discussões entre os segmentos representativos nas reuniões do Conselho, após planejamento das ações e práticas de acompanhamento e controle social.

O regimento interno do CACS Fundeb de Camaçari segue o padrão do modelo disponibilizado pelo MEC e foi elaborado no fim do mandato da 5ª gestão do CACS Fundeb (25/11/2016 à 25/11/2018), o que supostamente demonstra uma preocupação em findar o mandato estando regular com a legislação e, talvez, por isso apresente incoerências na escrita da sua redação, demonstrando ausência de revisão textual e curto tempo para de fato discutir todas as demandas que poderiam ser contempladas neste regimento.

Observamos que 2 (dois) acréscimos foram realizados no Capítulo I do regimento interno que não constavam no modelo ofertado pelo MEC, sendo o primeiro apresentado no inciso XI, do art. 2º, estabelecendo que o CACS buscará os órgãos fiscalizadores do Poder Executivo, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas Municipal, e até mesmo o próprio Poder Executivo para apresentar manifestação formal, exposição descritivas de dúvidas, e ou suspeitas acerca dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais do Fundo percebido pelos Conselheiros. O regimento evidencia, assim uma preocupação em garantir que os questionamentos relacionados aos recursos públicos sejam esclarecidos e as devidas providências sejam adotadas com intuito de preservar o recurso público. Esta medida prevista também no inciso I, do art. 25, da Lei nº 11.494/07, cujo texto indica: “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”. O segundo acréscimo identificado está no seu inciso XV, art. 2º, qual seja: “Elaborar e aprovar o seu regimento interno, o qual será submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo para homologação”, o que vai em sentido contrário ao § 1º do art. 1º deste mesmo regimento, onde se refere que o “Conselho deve atuar com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo Municipal [...]”. Sendo assim, deveria o regimento interno ser submetido à apreciação do Poder Executivo? Conforme o § 7º, art. 24 da Lei nº 11.494/07: “Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros”. Porém, o art. 4º da Lei Municipal nº 782, de 23 de abril de 2007, estabelece que “fica o Conselho

Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb autorizado a elaborar o seu regimento interno, devendo o seu Presidente, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta Lei, submetê-lo à apreciação do Chefe do Poder Executivo para Homologação”. Assim, observamos que o Conselho seguiu a orientação do Poder Executivo Municipal, ao invés do Poder Legislativo Federal. O Poder Executivo não precisa julgar, opinar e nem aprovar o regimento interno, porém o Conselho poderia apresentar para conhecimento do Poder Executivo Municipal a existência de tal regimento. Ao mesmo tempo que se pleiteia a independência, se coloca numa posição subalterna, tornando o Conselho um órgão frágil para o propósito que se foi criado.

Observamos que as informações quanto a periodicidade das reuniões do Conselho diverge não só no próprio regimento, quanto nos dados cadastrais no site do FNDE. A discussão sobre tal temática deve ser considerada importante, por que reflete diretamente na forma como o Conselho organiza os seus trabalhos, podendo influenciar assim nas ações de acompanhamento e controle social. Diante deste cenário, verificamos que o quórum mínimo definido para reunião ordinária com deliberação é de 4 (quatro) membros com a maioria dos presentes, sendo que este Conselho possui 11 (onze) conselheiros titulares de segmentos representativos. Sendo assim, a minoria estaria prevalecendo sobre a maioria, para a tomada de decisão precisa que apenas 3 (três) dos presentes concordem para aprovação, o que equivale a 50% que se iguala a 2 (dois) membros mais 01(um), ou maioria simples. Quanto à gestão democrática nos Conselhos e à participação social nos assuntos relacionados à gestão dos recursos públicos da cidade, além de não poder de fato ser representada, mostra fragilidade nas possíveis discussões e um pré-julgamento de que os membros não serão participantes ativos nos debates deste Conselho. Debater e ajustar este item irá agregar valor na atuação e fortalecimento das práticas do Conselho.

Anteriormente, o Conselho mostrou se subordinar ao Poder Executivo quando necessitou aprovar o seu regimento interno, mas, ao mesmo tempo, busca meios de evitar que o Poder Executivo influencie e/ou direcione de alguma forma as ações do Conselho, quando veda que as funções de Presidente, Vice-presidente e Secretário Geral sejam exercidas por representante do Poder Executivo, utilizando como base legal, o § 6º, do art.24 da Lei nº 11.494/2007. Ressalvamos que a base legal utilizada para validar a sua vedação só se refere a Presidente, não há referências sobre as funções de vice-presidente e secretário geral. A vedação é válida, mas a argumentação pode ser melhor redigida, esclarecendo a decisão tomada baseada na Lei e a decisão tomada pelo senso comum. E, por fim, trato das Comissões formadas para

executarem as atividades do Conselho, as quais, para melhor organização institucional, deveriam criar os seus regimentos de forma detalhada e específica, demonstrando o papel exercido pela Comissão e a contribuição que ela traz para a melhoria do funcionamento do Conselho. Vale ressaltar, que o regimento interno foi elaborado e publicado já defasado, necessitando ser revisto quanto às atribuições que foram acrescentadas pela Lei nº 12.487, de 15/09/2011, que trata da transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública; à Lei nº 12.499, de 29/09/2011, sobre o acompanhamento da transferência de recursos repassados pela União para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, à Lei nº 12.695, de 25/07/2012, que dispõe sobre a transferência dos recursos repassados para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), a lei 14.113, de 25/12/2020 - nova lei do Fundeb, e demais peculiaridades da região que surgiram ao decorrer destes anos

## 5.2 COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS DO CACS FUNDEB

O Chefe do Poder Executivo Municipal de Camaçari, através da Lei nº 782/2007, sanciona a Lei de criação do CACS/Fundeb, que, em seu art. 24, estabelece a composição por 10 (dez) membros, na forma seguinte:

- I.01 (um) representante da Secretaria de Educação;
- II.01 (um) representante dos professores da rede de ensino da educação básica municipal;
- III.01 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV.01 (um) representante dos servidores do quadro técnico-administrativo das escolas públicas municipais;
- V.02 (dois) representantes dos pais de alunos das escolas da rede de ensino da educação básica municipal;
- VI.02 (dois) representantes dos estudantes das escolas da rede de ensino da educação básica municipal;
- VII.01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação;
- VIII.01 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente. (CAMAÇARI, 2007)

Confrontando com a Lei 11.494/2007, que define 09 (nove) membros, sem considerar os representantes do Conselho Municipal e nem o representante do Conselho Tutelar, identificamos que na Lei de criação do CACS/Fundeb de Camaçari, estabeleceu a representação apenas da SEDUC e não incluíram o representante do Poder Executivo Municipal, o que posteriormente foram alterados através dos incisos I e VIII, da Lei nº 818, de 26 de setembro de 2007, que passa a vigorar com a seguinte redação: “I. 02 (dois) representantes do Poder

Executivo Municipal, sendo obrigatório 01(um) da SEDUC; [...] e VIII. 01(um) representante do Conselho Tutelar.”

Diante desta alteração, o CACS/Fundeb passa a reger de acordo com a Lei do Fundeb de 2007, e tendo o regimento interno elaborado e aprovado somente em 2018, ele foi desenvolvido de forma atender tanto a Lei federal do Fundeb de 2007, quanto a Lei Municipal de criação de Camaçari.

Em conformidade com o § 1º, do artigo 1º, da Lei Municipal nº 782/2007, os membros do Conselho serão indicados pelos dirigentes dos órgãos municipais e pelas respectivas entidades e segmentos representados e nomeados por Decreto do Chefe do Poder Executivo. Observamos que a forma de indicação dos membros do CACS-Fundeb de Camaçari está coerente com a determinação da Lei Federal nº 11.494/2007, embora a sua redação não tenha sido específica e clara. A redação da Lei Federal mencionada especifica que os membros do Conselho serão indicados pelos dirigentes dos órgãos municipais, em caso de representações destas instâncias. Os diretores serão representados por Conselheiro eleito pelos seus pares. Em se tratando de representantes de entidades sindicais, estes devem ser eleitos pelos associados. Os demais segmentos, não uma forma definida, na lei, para a escolha dessas representações, ou seja, a indicação fica assim definida:

- I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;
- II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;
- III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria. (BRASIL, 2007)

Verificamos que o processo de indicação para composição dos membros do Conselho em estudo, ocorrem por segmento de representatividade descritos da seguinte forma: 1) Representantes dos Professores da Educação básica, ocorre através de indicação do Sindicato dos Servidores Públicos de Educação de Camaçari (Sispec), após deliberação em assembleia, dentre o mais votado é indicado o titular e o segundo mais votado para suplente, formalizando a decisão através de documento encaminhado à Secretaria Municipal de Educação (SEDUC); 2) Representantes dos Servidores Técnico-administrativos das Escolas Básicas Públicas, procedimento adotado similar ao anterior, também através de Sindicato, que neste segmento é o Sindicato dos Servidores Públicos de Camaçari (Sindsec) o qual executa o processo da mesma forma que o segmento de professores; 3) Representantes do Poder Executivo Municipal é

indicado pela livre escolha da Gestão do Governo ( Prefeito), que comunica a SEDUC os nomes destinados a representá-los; 4) Representantes da Secretaria de Educação segue a mesma metodologia da Administração Municipal, sendo indicado pela livre escolha do(a) Secretário(a) Municipal de Educação; 5) Conselho Municipal de Educação encaminha através de documento a sua indicação para a SEDUC, 6) Conselho Tutelar segue o mesmo processo do Conselho Municipal e, 7) Diretores de Escolas Básicas Públicas adota o procedimento de escolha através de reunião que acontece com este fim através da Comissão de Gestores Escolares do município. 8) Estudantes da Educação Básica Pública e os indicados pela Entidade de Estudantes Secundarista passam por processo de indicação similares, ambas são oriundas da decisão de uma das escolas municipais de grande porte da rede municipal, localizada na Sede que recebe a solicitação de indicação da Seduc, que após reunião na unidade escolar com a comunidade escolar , ocorre a escolha para representar tais segmentos; e. por fim, 9) Pais de alunos da educação básica, segue o mesmo procedimento adotado no segmento citado anteriormente.

A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros.

Observamos que o trâmite no município de Camaçari, não segue à risca o que é recomendado pela legislação, pois os segmentos sociais (estudantes da educação básica, estudantes indicados pela entidade de grupos secundaristas e pais) não são indicados pelos conjuntos dos estabelecimentos ou entidades de âmbito municipal e nem através processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares, conforme determina a lei 11.494/07, art. 24, § 3, inciso II. Neste período de estudo, verificamos que estes 3 (três) segmentos representativos são escolhidos a partir do encaminhamento de ofício da Seduc à unidade escolar municipal de grande porte, lotada na Sede do município, a qual, após reunião realizada com a Comunidade Escolar, define os nomes e encaminha a Seduc para as providências.

Após a indicação dos conselheiros pelos seus respectivos segmentos representativos, o Poder Executivo Municipal (Prefeito) designará os membros do Conselho, e a partir deste momento, quando um conselheiro deixar de integrar o segmento que representa, deverá ser substituído pelo seu suplente ou por um novo representante indicado e/ou por sua categoria. Os membros dos conselhos devem ser indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores conforme previsto no § 3º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, que

também determina em seu art. 24, inciso V, §11, que os membros dos CACS terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período. Após a substituição de membros do conselho, as novas nomeações devem ser incluídas no sistema informatizado de Cadastro dos Conselhos do Fundeb, sendo o Poder Executivo responsável por tal informação. Apresentamos no Quadro 9, os decretos de nomeação dos segmentos representativos de acordo com cada mandato do CACS Fundeb.

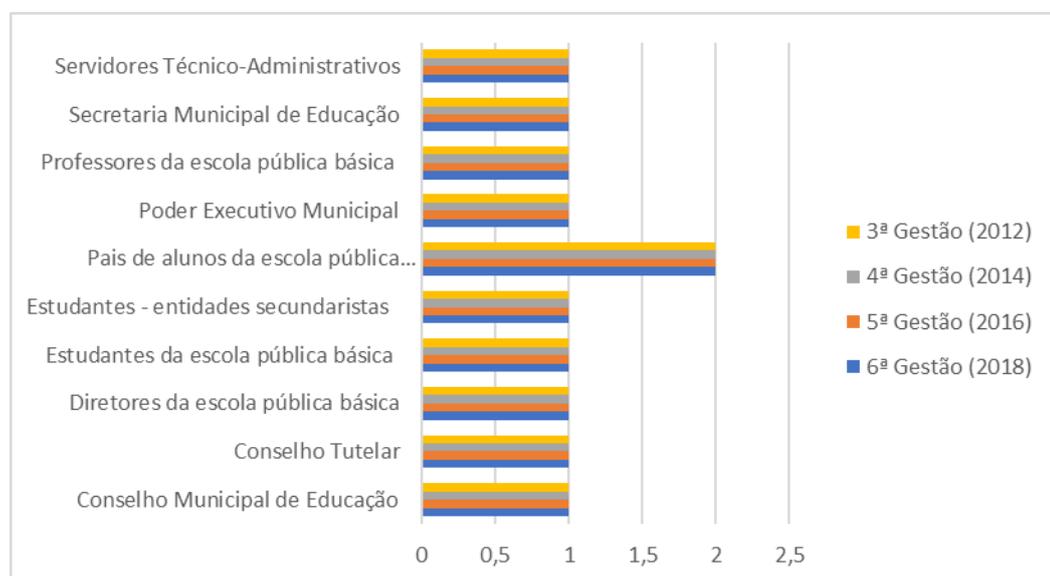
**QUADRO 9 – DECRETOS MUNICIPAIS DE NOMEAÇÃO POR GESTÃO E SEGMENTOS REPRESENTATIVO DO CACS FUNDEB**

Representatividade	Gestão CACS Fundeb (2012 a 2020)			
	3ª Gestão Decretos	4ª Gestão Decretos	5ª Gestão Decretos	6ª Gestão Decretos
Poder Executivo Municipal	5217/2012	583/2014	6563/2016 6793/2017 6803/2017	7006/2018 7376/2020
Secretaria Municipal de Educação	5217/2012	583/2014	6563/2016 6793/2017	7006/2018 7090/2019
Pais de Alunos da Educação Básica pública	5217/2012	583/2014	6563/2016 6793/2017	7006/2018
Estudantes da Educação Básica Pública	5217/2012	583/2014	6563/2016 6793/2017	7006/2018
Estudantes da Educação Básica Pública indicado pela Entidade de Estudantes Secundaristas	5217/2012	583/2014	6563/2016	7006/2018
Professores da Educação Básica Pública	5217/2012 5439/2013	583/2014	6563/2016	7006/2018
Diretores de Escolas Básicas Públicas	5217/2012	583/2014	6563/2016	7006/2018
Servidores Técnico-administrativos das Escolas Básicas Públicas	5217/2012	583/2014	6563/2016	7006/2018 7090/2019 7349/2020
Conselho Tutelar	5217/2012	583/2014	6563/2016	7006/2018
Conselho Municipal de Educação	5217/2012	583/2014	6563/2016 6793/2017	7006/2018

Fonte: FNDE/ MC. Elaborado pela autora.

Demonstramos a composição do CACS Fundeb Camaçari no período de 2012 a 2020, correlacionando os segmentos representativos com os seus respectivos Decretos de nomeação por período de Gestão. Conforme exposto no Quadro 9, a 3ª Gestão do CACS Fundeb foi exercida pelos membros nomeados através do decreto nº 5217/2012, no ano seguinte, sofreu alteração no segmento representativo de professores da educação básica pública através do decreto nº 5439/2013. A 4ª Gestão teve seus membros nomeados através do decreto nº 583/2014 e manteve seu mandato por dois anos sem alterações. A 5ª Gestão apresenta registro de três publicações de decretos, o primeiro decreto nº 6563/2016 nomeia os membros do novo mandato do CACS Fundeb, o segundo decreto nº 6793/2017 altera os segmentos representativos do Poder Executivo, Seduc, Pais de alunos, Estudantes e Conselho Municipal, e o terceiro decreto nº 6803/2017, substitui novamente o representante do Poder Executivo Municipal. Por fim, a 6ª Gestão, que apresenta quatro decretos publicados, sendo o primeiro decreto nº 7006/2018 a composição dos membros do Conselho do novo mandato, o segundo decreto nº 7090/2019 que altera os representantes da Seduc e os Servidores técnicos administrativos, o terceiro decreto nº 7349/2020 que substitui novamente os Servidores técnicos administrativo e o quarto decreto nº 7376/2020 que similarmente, substitui o representante do Poder Executivo Municipal. No período desta pesquisa tivemos 10 decretos publicados para composição dos membros do CACS Fundeb, tanto de nomeações e quanto de substituições, os quais foram distribuídos da forma supracitada. No Gráfico 1, apresentamos a composição do CACS Fundeb por segmento dos conselheiros e período de Gestão:

**GRÁFICO 1 – COMPOSIÇÃO DO CACS FUNDEB, POR SEGMENTO E GESTÃO DO CONSELHO**

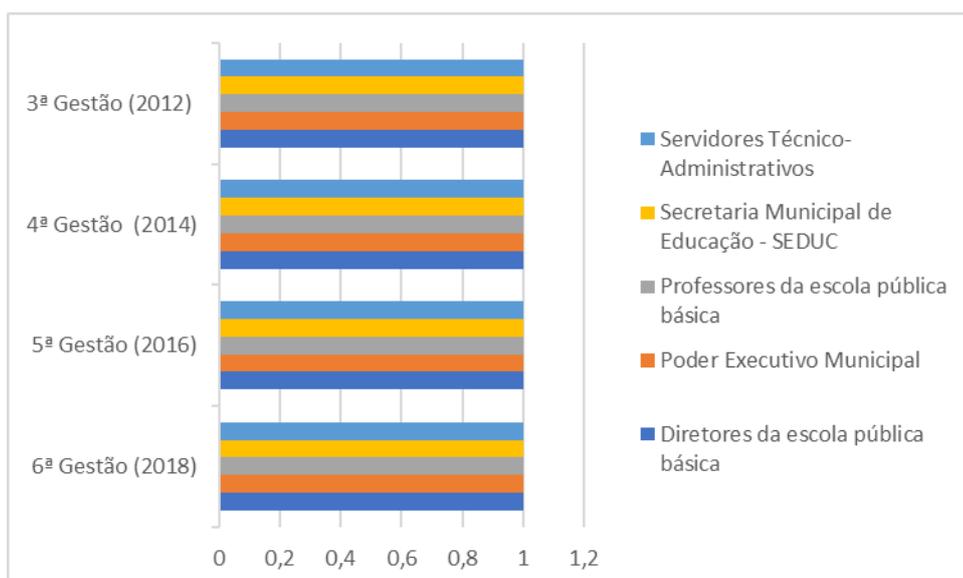


Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

O Gráfico 1, demonstra a composição do CACS Fundeb Camaçari, expondo que cada Gestão era composta por 11 membros titulares, representados por um representante de servidores técnicos administrativos, um representante da SEDUC, um representante de professores da escola pública básica, um representante do poder executivo municipal, dois representantes de pais de alunos, um representante de estudantes indicado por entidade secundarista, um representante de estudantes da escola pública básica, um representante de diretores da escola pública básica, um representante do conselho tutelar e um representante do conselho municipal de educação, atendendo o que estabelece a lei do Fundeb (11.494/07), totalizando 44 (quarenta e quatro) membros que compuseram o CACS Fundeb nestes quatro mandatos de Gestão desta pesquisa.

No intuito de explorar aspectos relacionados as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito do CACS Fundeb, utilizamos, como ferramenta de coleta de dados em campo, o questionário, o qual foi aplicado de forma digital a 18 (dezoito) ex-Conselheiros, sendo que, destes, 2 (dois) ex-conselheiros, de segmentos representativos distintos foram reconduzidos, representando, desta forma, 2 (duas) Gestões do CACS Fundeb. No Gráfico 2, expomos os segmentos representativos por Gestão, cujos conselheiros participaram da pesquisa de campo.

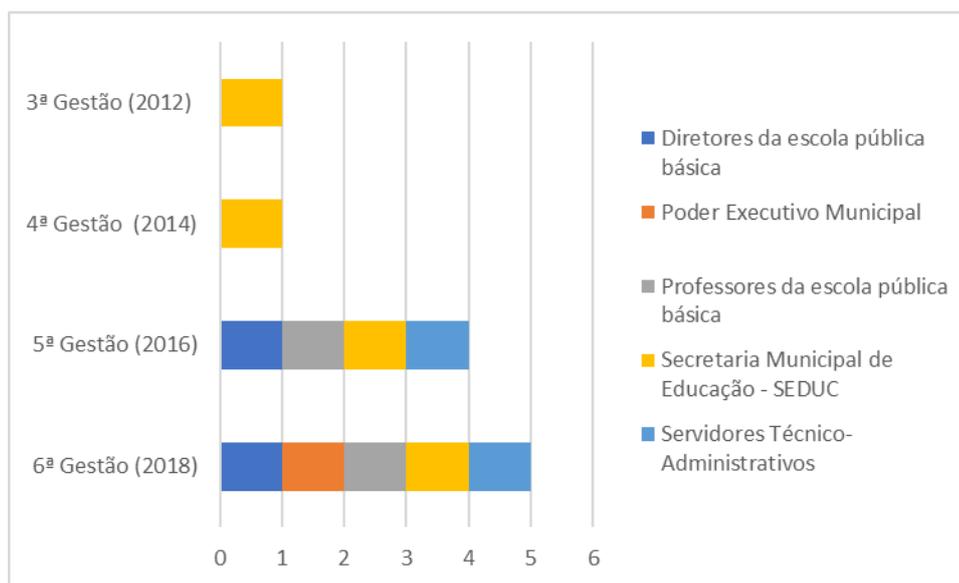
**GRÁFICO 2 – CONSELHEIROS DO CACS FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2018, CUJOS DADOS FORAM ENCONTRADOS E FORAM CONVIDADOS A PARTICIPAR DA PESQUISA DE CAMPO, POR SEGMENTO**



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

A ausência de memória de registro de Conselheiros de um Conselho está bem representada nesse Gráfico 2, onde o cadastro dos segmentos representativos não foi devidamente guardado e desta forma, não foram possíveis serem disponibilizados para participar desta pesquisa. Percebemos o descaso com a preservação da identidade histórica e cultural do Conselho. Diante do exposto, só foi possível aplicar o questionário aos segmentos representativos de servidores técnicos administrativos, SEDUC, professores da escola pública, poder executivo municipal e diretores da escola pública. Tendo um representante por mandato tivemos uma amostra de cinco representantes pelos quatro mandatos de Gestão que totalizam vinte membros para aplicarmos o questionário. Entretanto, dois membros dos segmentos representativos selecionados, tiveram seus representantes reconduzidos para a gestão posterior, sendo assim, ao invés de aplicarmos a vinte membros, aplicou-se a dezoito membros. Conforme demonstraremos no Gráfico 3, conselheiros participantes por gestão e segmento representativo

**GRÁFICO 3 – DO CACS FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2018, QUE ACEITARAM PARTICIPAR DA PESQUISA DE CAMPO, POR SEGMENTO**



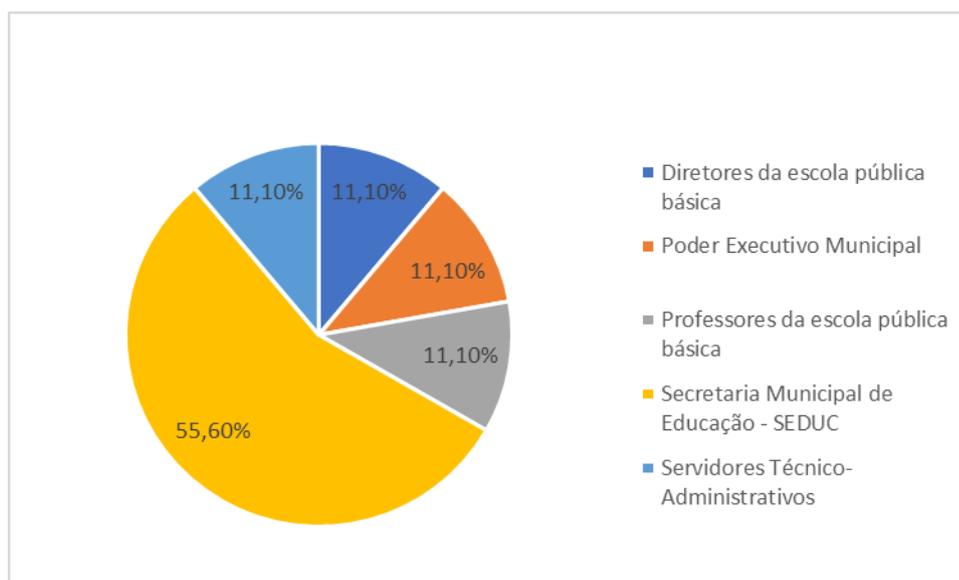
Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

O Gráfico 3 demonstra que participaram desta pesquisa, nas 3ª e 4ª Gestões do CACS Fundeb, apenas 1 (um) representante da Seduc; da 5ª Gestão, por outro lado, contou com representantes de diferentes segmentos (diretores, professores, técnicos administrativos e Seduc), exceto representante do Poder Executivo e, na 6ª Gestão participaram representantes de todos os segmentos representativos selecionados para esta pesquisa. Nas 5ª e 6ª Gestões, os segmentos representativos de diretores da escola pública básica e os professores da escola pública básica contemplam a situação de mandatos concluídos, mas reconduzidos por suas

categorias. Diante disso, observamos que há 11 participações, pois, neste Gráfico foi levado em consideração a Gestão do segmento representativo e não o número de indivíduos.

Quanto à participação nesta pesquisa por representatividade de segmentos na composição do CACS Fundeb, apresentamos no Gráfico 4, o resultado obtido:

**GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DOS CONSELHEIROS PARTICIPANTES POR SEGMENTO REPRESENTATIVO**



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

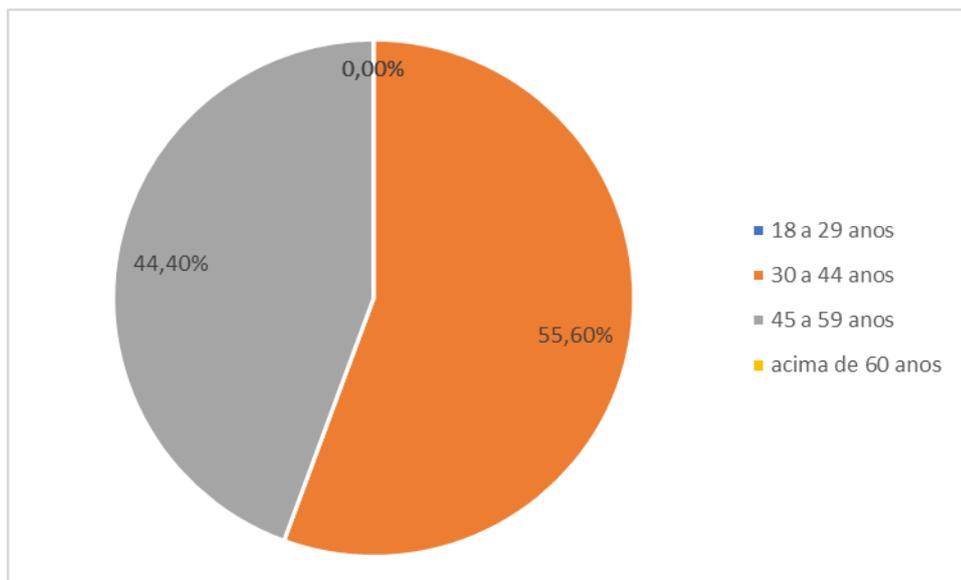
Dos 18 (dezoito) conselheiros, cujos contatos foram encontrados e o convite para a participação na pesquisa foi enviado, apenas 9 (nove) foram assertivos e responderam ao questionário, o que corresponde à metade dos contatos encontrados no Conselho. O maior percentual de conselheiros contactados está vinculado à representação da Secretaria Municipal de Educação, com 55,60%. Os demais conselheiros participantes, distribuídos igualmente com o percentual de 11,10%, pertencem ao segmento de professores das escolas básicas públicas, dos diretores das escolas básicas públicas, dos servidores técnicos administrativos e do poder executivo municipal.

Devido à ausência de dados cadastrais nas dependências do CACS Fundeb Camaçari relativo aos conselheiros nas suas respectivas gestões de mandato. Obtivemos informações pertinentes aos Conselheiros quanto a sua formação e ao seu perfil como: idade, escolaridade e profissão relacionadas com a sua respectiva categoria representativa, a partir da aplicação do questionário.

Traçar um perfil dos conselheiros do CACS Fundeb Camaçari teve como objetivo identificar a média da faixa etária destes conselheiros, e a sua formação acadêmica, de forma a

avaliar a qualificação técnica que possuem para o seu desempenho e contribuições com as atividades pertinentes aos conselheiros, levando em consideração sua experiência profissional e empírica. Desta forma, apresentamos o Gráfico 5 que representa o percentual de Conselheiros por faixa etária.

**GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DE CONSELHEIROS, POR FAIXA ETÁRIA**



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

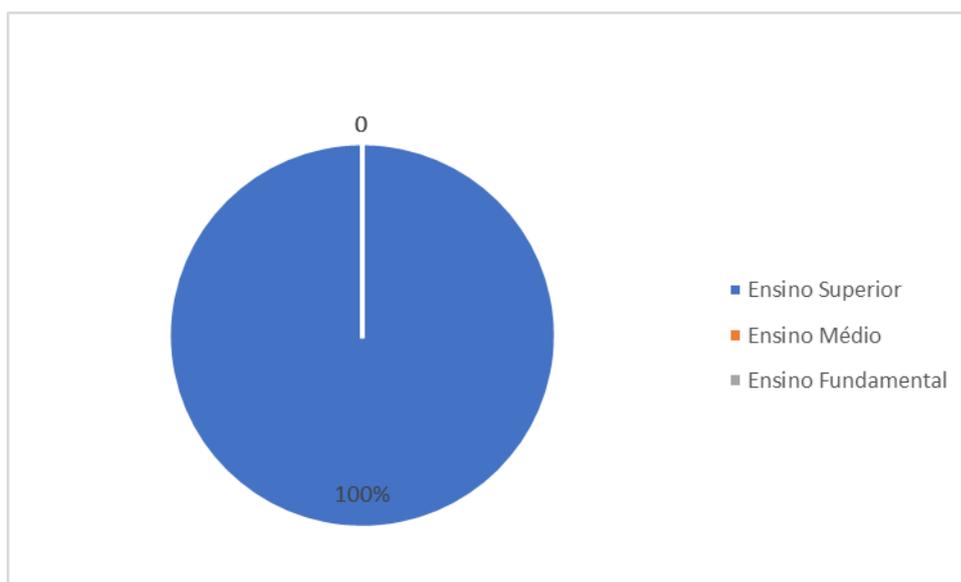
Ao analisar os indicadores apresentados nesta amostra de pesquisa por faixa etária, identificamos que 100% dos conselheiros estão em idade adulta, pessoas, cuja idade se encontra entre 20 e 59 anos, conforme o IBGE.

A faixa etária dos indivíduos economicamente ativos, ou seja, que compõem a População Economicamente Ativa (PEA), no Brasil foi estabelecida para as pessoas de 15 a 65 anos. Entretanto, salienta-se, que a atividade exercida entre 15 e 18 anos apenas é permitida em caráter de aprendiz. A Constituição Federal, art. 7º, XXVIII, fixa em 16 anos a idade mínima para que se tenha um contrato de trabalho válido, no entanto traz a exceção dos aprendizes, que podem laborar a partir dos 14 anos. Diante disso, 100% dos Conselheiros desta pesquisa, representam uma parcela da população que já contribui ou está apta a atuar no mercado de trabalho.

Em seguida, foi feita a tabulação relativa à escolaridade dos conselheiros. Demo (2001) enfatiza a importância da escolaridade em relação à participação. Acredita que a educação possibilita o envolvimento potencial e criativo das pessoas com as coisas de seu mundo, alicerçada em componentes formativos, de empoderamento, de direitos e deveres dos atores

sociais, de acesso à informação e ao saber, de habilidades, valores e liberdade de escolhas responsáveis. Desta forma, apresentamos o Gráfico 6, demonstrando a escolaridade dos Conselheiros investigados no período delimitado nesta pesquisa.

**GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DE CONSELHEIROS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS**



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

Identificamos que 100% da amostra investigada declarou possuir escolaridade de ensino superior, o que nos mostra representantes que possuem experiências acadêmicas, o que pode ser mais favorável ao entendimento das questões mais técnicas discutidas durante as reuniões do CACS, ainda que esta não seja uma condição *sine qua non* para exercer a função de Conselheiro do CACS. Ainda que o Conselho possua Conselheiros sem formação superior, como é o caso dos estudantes, esta diversidade de perspectivas e experiências pode enriquecer os debates e aprofundar o Controle Social.

Avaliando as Portarias publicadas no Diário Oficial do município de Camaçari no período de 2012 a 2020, bem como confrontando com as informações disponibilizadas no site do FNDE, quanto aos mandatos por conselheiros, podemos perceber se há rotatividade demasiada no CACS Fundeb Camaçari. No Quadro 10, apresentamos por representatividade quais os segmentos que apresentam maior frequência de rotatividade entre em seus pares de acordo com a gestão em estudo.

**QUADRO 10 – ALTERAÇÕES NA GESTÃO CACS FUNDEB CAMAÇARI ENTRE 2012 E 2020, POR REPRESENTATIVIDADE**

EPRESENTATIVIDADE	GESTÃO CACS FUNDEB (2012 A 2020)			
	3ª GESTÃO 15/06/2012 15/06/2014	4ª GESTÃO 05/09/2014 05/09/2016	5ª GESTÃO 25/11/2016 25/11/2018	6ª GESTÃO 04/12/2018 04/12/2020
Poder Executivo Municipal	Não	Não	Sim	Sim
Secretaria Municipal de Educação	Não	Não	Sim	Sim
Pais de Alunos da Educação Básica pública	Não	Não	Sim	Sim
Estudantes da Educação Básica Pública	Não	Não	Sim	Não
Estudantes da Educação Básica Pública indicado pela Entidade de Estudantes Secundaristas:	Não	Não	Não	Não
Professores da Educação Básica Pública	Sim	Não	Não	Não
Diretores de Escolas Básicas Públicas	Não	Não	Não	Não
Servidores Técnico-administrativos das Escolas Básicas Públicas	Não	Não	Sim	Não
Conselho Tutelar	Não	Não	Não	Não
Conselho Municipal de Educação	Não	Não	Sim	Não

Fonte: FNDE/ MEC. Elaborado pela autora.

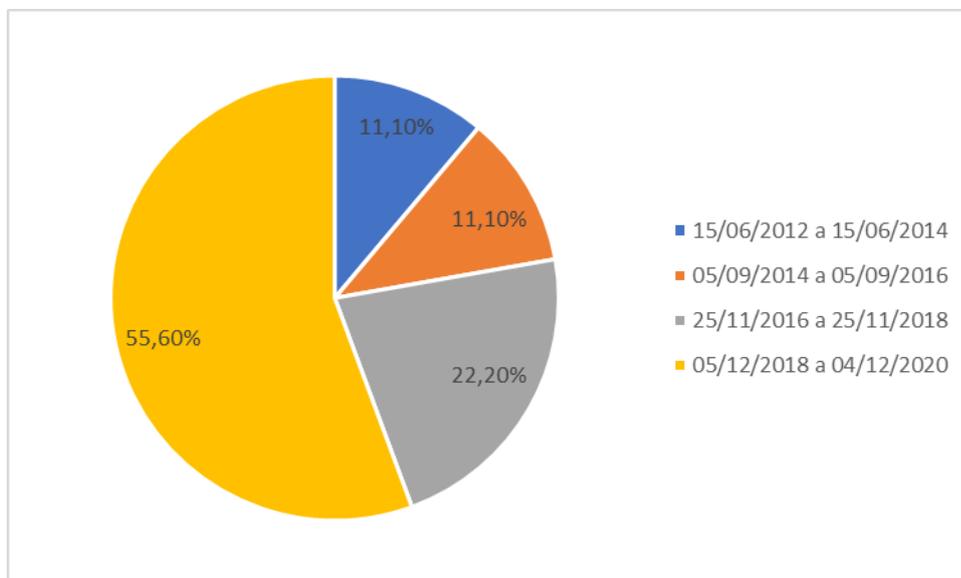
Observamos que, na 3ª gestão (15/06/2012 à 15/06/2014), o único segmento que necessitou ser substituído foi de professores da educação básica. Nos documentos encontrados, identificamos que o titular se ausentou, tendo de imediato o suplente assumido a cadeira de titular e nova indicação para suplente sendo realizada em tempo hábil. Na 4ª gestão (05/09/2014 à 05/09/2016), todos os conselheiros concluíram o seu mandato sem precisar que houvesse mudanças na composição dos membros do Conselho. Durante a 5ª gestão, houve o maior quantitativo de mudanças na categoria de representatividade, se observarmos o período desta gestão (25/11/2016 à 25/11/2018); o período coincide justamente com a transição da gestão municipal (2017- 2020), que, neste caso específico, promoveu mudança de Prefeito. Assim, a gestão do Conselho se iniciou numa gestão municipal e concluiu noutra, tendo refletido diretamente nas representatividades relacionadas a administração municipal. Em termos percentuais, as alterações atingiram 60% (sessenta por cento) das categorias representadas. Na 6ª gestão (04/12/2018 à 04/12/2020), concomitante à mesma gestão municipal (2017 - 2020),

apresentou-se alterações que ocorreram em função dos conselheiros representantes da categoria do poder executivo se ausentarem para pleitear cargo eletivo de vereador e não há achado justificando a mudança do segmento representativo da Seduc.

Analisando ainda a gestão do CACS, verificamos que há uma lacuna de 80 dias da 3ª gestão para a 4ª gestão do CACS Fundeb e de 80 dias desta última gestão para a 5ª gestão, o que fere a orientação de indicação de conselheiros 20 dias antes de findar a gestão. Observamos que esta lacuna de tempo, diminui na transição da 5ª gestão para a 6ª gestão, contabilizados em 5 dias, mais uma vez, apresentamos evidências que a gestão do poder municipal influencia no andamento da gestão do CACS Fundeb.

Correlacionamos o período de mandato de atuação do conselheiro com a disponibilidade em participar desta pesquisa, mostrando que o vínculo preexistente com as questões sociais que envolvem a atuação do Conselho encontra-se ainda forte naqueles que se desligaram há pouco tempo. No Gráfico 7 apresentamos o mandato dos conselheiros participantes da pesquisa do CACS Fundeb Camaçari.

**GRÁFICO 7 – MANDATOS DOS CONSELHEIROS PARTICIPANTES DA PESQUISA DO CACS-FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE 2012 E 2020**



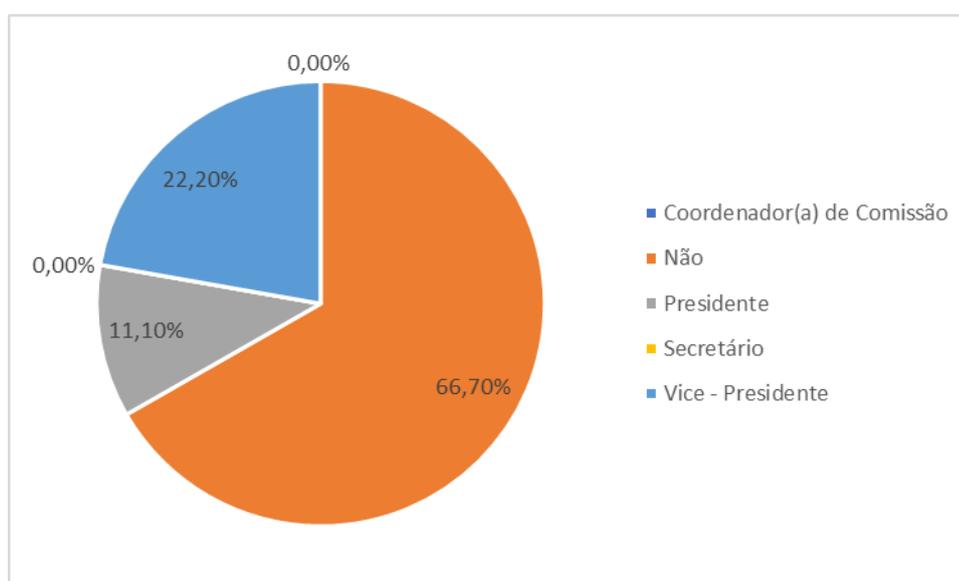
Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

No Gráfico 7, a maior representatividade dos conselheiros participantes neste estudo equivale a 55,6% vinculados a 6ª gestão, último mandato, apresentado no período de 05/12/18 a 04/12/2020, sendo acompanhado pela 5ª gestão, penúltimo mandato, que corresponde ao período de 25/11/16 a 25/11/18, com 22,2% e a 4ª e 3ª gestão, respectivamente com o mesmo percentual participativo, cada uma com 11,10%. Percebemos que quanto mais próximo o

período do mandato com os dias atuais, maior o interesse e comprometimento em participar desta pesquisa, devido ao entendimento da necessidade de estudos que venham proporcionar melhorias nas atividades executadas no CACS Fundeb.

E para concluir o perfil traçado dos participantes desta pesquisa, apresentamos no Gráfico 8, as funções exercidas pelos participantes da pesquisa quando conselheiros do CACS Fundeb:

**GRÁFICO 8 – FUNÇÕES EXERCIDAS PELOS PARTICIPANTES DA PESQUISA QUANDO CONSELHEIROS DO CACS FUNDEB**



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa de campo

Identificamos que dentre os conselheiros do CACS/Fundeb participantes da pesquisa, 66,70% não exerceram qualquer função durante os seus mandatos, seguidos por 22,20% que exerceram a função de Vice-presidente e 11,10% a função de Presidente. Considera-se como positivo o fato de os conselheiros participantes desta pesquisa não estarem, em sua maioria, vinculados a funções à frente do Conselho no período correspondente aos seus mandatos, posto que isto pode contribuir para uma percepção mais crítica sobre o funcionamento do CACS Fundeb de Camaçari. Imagina-se que, ainda que tenham opiniões formadas, os conselheiros que exerceram funções tenderiam a emitir opiniões mais vinculadas ao cumprimento dos objetivos do Conselho, do que em relação ao seu real funcionamento.

A análise dos documentos permitiu identificar que no período da pesquisa, a presidência do CACS Fundeb de Camaçari foi exercida predominantemente por representantes do segmento de professores da educação básica pública, tendo somente a primeira metade da 3ª gestão presidida pelo segmento representativo de diretores da escola pública básica. Observamos que

a partir da segunda metade da 3ª Gestão, o CACS Fundeb passa a ser presidido pelo segmento representativo de professores, sendo este reconduzido para a 4ª gestão. Na 5ª gestão, após eleição, novo membro do segmento representativo de professores passa a presidir o CACS Fundeb, sendo reconduzido para a 6ª e última gestão nesta pesquisa. Identificamos, neste processo, que o ciclo de representação de professores na presidência do CACS Fundeb somente é interrompido por substituição do representante por impedimento de recondução. O Quadro 11 evidencia tais informações para maior entendimento do leitor.

**QUADRO 11 – PRESIDENTES DO CACS FUNDEB CAMAÇARI, ENTRE OS ANOS DE 2012 E 2020**

GESTÃO	ANO	PRESIDENTE	REPRESENTAÇÃO	PERÍODO
3ª	2012	Elvira Aparecida Beltramini Zagheto	Diretor	15/06/12 a 23/09/13
		Márcia Eulaine Lima Novaes	Professores	24/09/13 à 15/06/14
4ª	2014	Márcia Eulaine Lima Novaes	Professores	03/12/14 à 05/12/16
5ª	2016	Jose Marcelo De Santana	Professores	25/11/16 à 25/11/18
6ª	2018	Jose Marcelo De Santana	Professores	05/12/18 à 04/12/20

Fonte: FNDE/ MEC elaborado pela autora

O presidente do Conselho precisa ser eleito pelos próprios conselheiros, em reunião do Colegiado, observando atentamente as vedações legais estabelecidas na Lei nº 1.494/2007, no art. 24, §6º, que determina que o cargo de Presidente não pode ser exercido pelo representante do Poder Executivo Municipal e nem pelo representante da Secretaria Municipal de Educação. A lei tem por objetivo impedir que haja interferências no andamento das atividades executadas pelo Conselho, uma vez que este Conselho foi criado para acompanhar e controlar a execução da aplicação dos recursos do Fundeb, executada pelo Poder Executivo da Cidade. Apesar deste Conselho seguir à risca a legislação, observamos que a questão democrática de oportunizar tal função a demais categorias se apresenta prejudicada, seja por falta de interesse dos demais segmentos, ou por influência conquistada, território demarcado, de um determinado segmento.

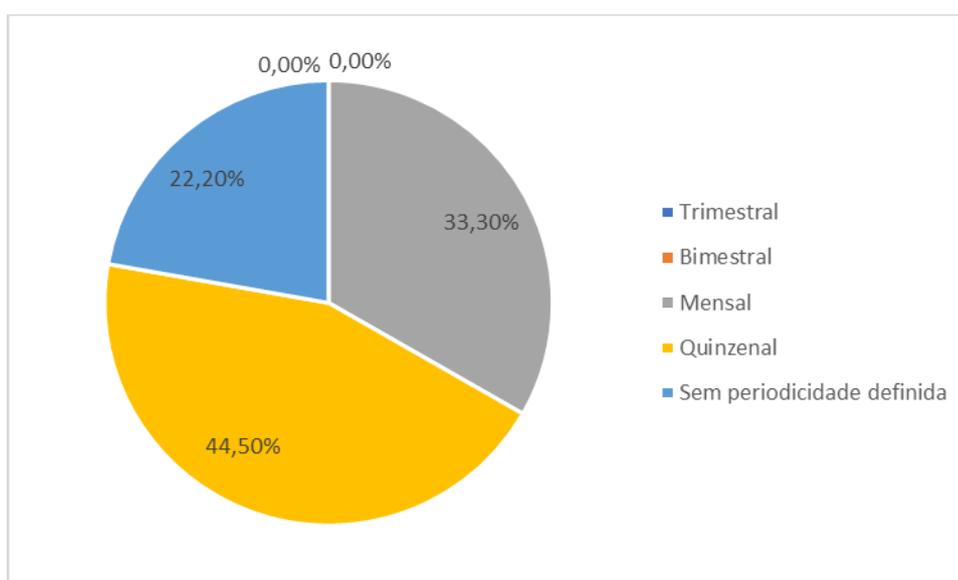
### 5.3 ATUAÇÃO DO CACS FUNDEB

A atuação do CACS na política educacional pública municipal e a sua composição foram detalhadas nas seções anteriores deste trabalho. Nesta seção da pesquisa, evidenciaremos a escrita, a partir do da análise dos documentos (pareceres, publicações e expedientes) e análise

do questionário, que permitiram, ao final, demonstrar uma visão geral, de como estão organizadas e em que circunstâncias foram acompanhados os recursos destinados à educação e as práticas vivenciadas no CACS Fundeb Camaçari .

Conforme o regimento interno do CACS Fundeb Camaçari, em seu capítulo III, o qual trata do funcionamento e reuniões, verificamos que em seu art. 4º determina que as reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, conforme programado pelo colegiado e, no art. 5º, § 4º, fica estabelecido que as reuniões ordinárias ocorrerão quinzenalmente. Verificamos que há divergência de periodicidade para a realização das reuniões no próprio regimento. Diante do exposto, perguntamos aos conselheiros participantes da pesquisa sobre a frequência de reuniões que eles participaram nos seus mandatos, cujos resultados apresentamos no Gráfico 9.

**GRÁFICO 9 – PERIODICIDADE EM QUE OCORREM AS REUNIÕES DO CACS-FUNDEB DE CAMAÇARI**



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

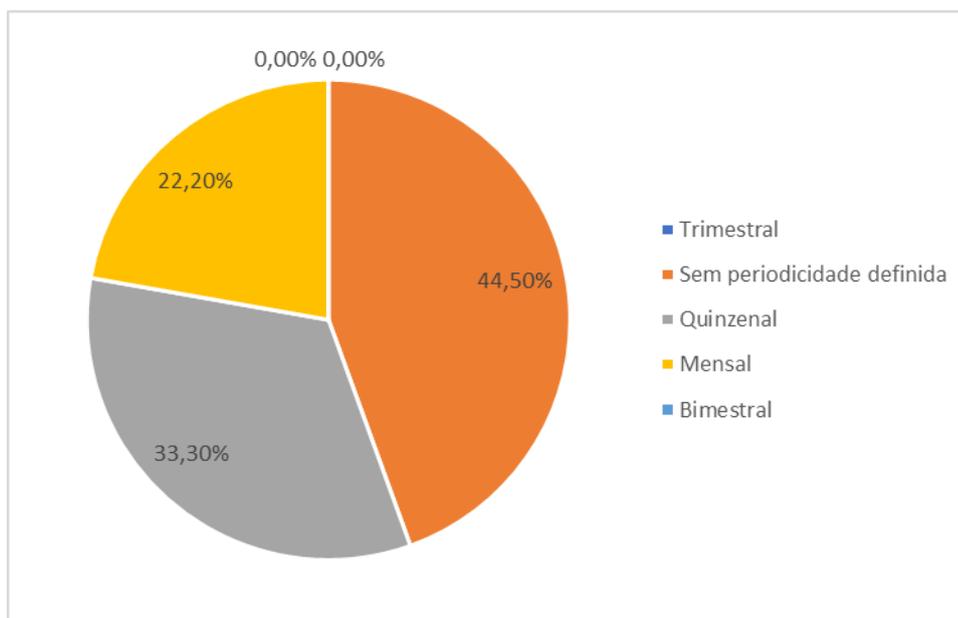
O resultado representado no Gráfico 9 corresponde ao estabelecido no regimento Interno do Conselho, visto que 44,50% dos conselheiros participantes da pesquisa informaram que, em seu mandato, as reuniões ocorriam quinzenalmente e 33,30% responderam que ocorriam mensalmente. Esse resultado nos levar a entender que é possível que o CACS Fundeb de Camaçari se reunia em períodos diferentes, de acordo com os mandatos ou entendimento dos Conselheiros. Entretanto, no que concerne ao desencontro dos períodos de reuniões estabelecidos no regimento interno, não há registros na participação dos conselheiros nesta pesquisa de que se tenha feito sugestão de correção deste item, nas reuniões de que

participaram. De outra maneira, uma parcela menor de conselheiros, representada nos 22,20% declara que, enquanto foram conselheiros, não havia periodicidade definida para que pudessem se reunir, discutir e/ ou planejar as ações do Conselho.

No sítio do FNDE, quando buscamos informações sobre o cadastro deste Conselho, obtemos a informação que as reuniões deste CACS Fundeb ocorrem trimestralmente. Instigante como as informações desta periodicidade de reunião é truncada. O que nos levar cogitar a possibilidade de que as informações quanto a periodicidade das reuniões deste Conselho não tenha sido corretamente informada a Seduc, órgão responsável por registrar e atualizar os dados cadastrais do CACS Fundeb no site do FNDE

No que diz respeito à frequência de realização de reuniões das comissões do CACS Fundeb, apresentamos as informações prestadas pelos conselheiros participantes desta pesquisa no Gráfico 10

**GRÁFICO 10 – FREQUÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE REUNIÕES DAS COMISSÕES DO CACS-FUNDEB CAMAÇARI**



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

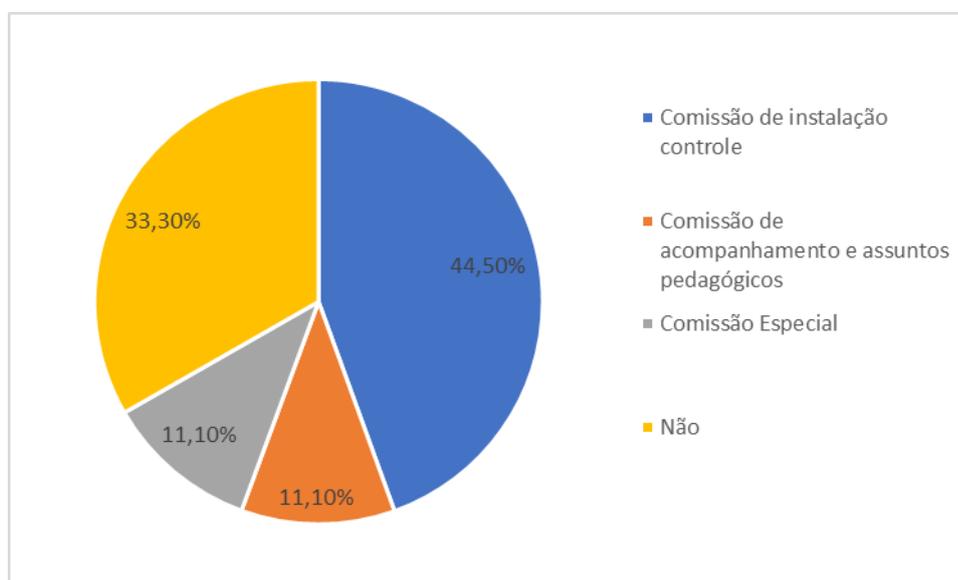
Observamos que o resultado apresentado quanto a frequência das reuniões das Comissões diverge da periodicidade apresentada das reuniões do Conselho. No Gráfico 10, obtivemos que 44,50% dos conselheiros participantes informaram que não tem periodicidade definida para as reuniões, 33,30% informaram que as reuniões ocorreram quinzenalmente e 22,20% que as reuniões ocorreram mensalmente. No regimento interno do Conselho não foi localizada informação quanto a definição da frequência de realização das Comissões do

Conselho. O que nos permitir cogitar a possibilidade de tais reuniões ocorrerem de acordo com o planejamento das ações pré-definidas nas reuniões do Conselho, pactuado entre os participantes das Comissões

O Conselho do CACS Fundeb de Camaçari é composto pela Comissão de Instalação e Controle e pela Comissão de Acompanhamento e Assuntos Pedagógicos. Cada comissão, conforme regimento interno deve ser composta por no mínimo 5 (cinco) membros. Vale ressaltar, que os processos a serem submetidos ao plenário devem previamente ser discutidos e votados nas Comissões. De acordo com documentos de expediente, no CACS-Fundeb de Camaçari as comissões são compostas, normalmente, por 3 (três) Conselheiros cada uma, ou seja, na prática, o número mínimo de 5 (cinco) conselheiros por comissão não é alcançado. Se observarmos que a composição de titulares no Conselho é de 11 (onze) membros, há um número de conselheiros o suficiente para alcançar o mínimo de participantes estabelecido no Regimento Interno. Levanto a possibilidade dos Conselheiros entenderem que fazer parte do Conselho por si só, os colocam como membros de uma Gestão Participativa em prol das políticas públicas municipais. Entretanto, apresento o entendimento de pesquisadores quanto ao conceito do que é uma Gestão Participativa, a qual é normalmente interpretada como uma forma regular e significativa do comprometimento dos colaboradores de uma instituição no seu processo decisório (LIKERT, 1971; XAVIER, AMARAL, MARRA, 1994). Sendo assim, não havendo interesse de participar nas comissões que vão deliberar e discutir sobre as gestões dos recursos e controle sociais efetivos no município, os conselheiros não exercem o papel democrático a qual se propuseram quando voluntariamente aceitaram o papel de Conselheiros. Vale reforçar que a participação como conselheiro é voluntário, entretanto participar de uma das comissões para a prática de acompanhamento e controle social como conselheiro é obrigatório.

Os conselheiros participantes quando questionado sobre a sua participação nas comissões existentes no CACS Fundeb Camaçari, apresentaram o resultado no Gráfico 11.

**GRÁFICO 11 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS COMISSÕES DO CACS FUNDEB CAMAÇARI**



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

Nesta pesquisa, identificamos que dos conselheiros participantes, 44,50% compuseram a Comissão de instalação e controle, 11,10 % a Comissão de acompanhamento e assuntos pedagógicos, 33,30% não estiveram vinculados a nenhuma das Comissões do Conselho. Sendo que um destes conselheiros, representado em termos percentuais de 11,10% considerou como Comissão, a equipe de trabalho formada para elaborar e discutir o regimento interno do CACS/Fundeb, que conceituamos como Comissão Especial, o qual só foi finalizado e divulgado em 23 de outubro de 2018. Observamos que a maior participação dos conselheiros pesquisados está na Comissão de Instalação e Controle, que conforme o art. 20 do regimento interno tem como atribuições

- I. Visitar periodicamente as escolas e creches municipais para verificar as condições gerais das instalações, dos materiais pedagógicos, da presença regular dos alunos, da assiduidade dos professores etc.;
- II. Fazer contato com pais de alunos para averiguar a satisfação com a escola ou se existe problemas a serem resolvidos;
- III. Acompanhar a realização de obras de construção e reforma de prédios escolares com os recursos do Fundeb, para verificar se o orçamento, o projeto e o cronograma estão sendo obedecidos;
- IV. Examinar os materiais e o equipamentos adquiridos com recursos do Fundeb, para conferir se de fato foram destinados às escolas municipais de ensino básico e creches.

E quanto as atribuições da Comissão de acompanhamento e assuntos pedagógicos, o regimento interno no seu art. 21 define:

- I. Verificar a distribuição e preenchimento dos questionários do censo pelos dirigentes das escolas e creches da educação básica municipal. A correção e devolução pela SEDUC as escolas de origem para eventuais retificações nos prazos estabelecidos;
- II. Cientificar o Conselho para solicitar a autoridade municipal ou estadual, para recorrer no prazo de 30(trinta) dias, após a publicação dos resultados preliminares do censo, visando as retificações das imprecisões dos dados do censo escolar publicadas no diário Oficial da União;
- III. Acompanhar a publicação dos dados preliminares e finais o censo escolar no Diário Oficial da União, com as retificações decorrentes dos recursos interpostos, também em relação a todas as redes públicas de ensino do estado, e a publicação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb para o ano subsequente;
- IV. Verificar se a educação básica municipal está de fato sendo fornecido de forma ampla, atendendo a toda comunidade estudantil de acordo com a respectiva faixa etária;
- V. Verificar se os padrões mínimos de qualidade de ensino estão sendo observados;
- VI. Verificar se a organização da carreira dos professores e profissionais em educação, adotada pela administração municipal atende aos anseios da categoria e se concede a mesma, remuneração condigna, compatível com os recursos que a legislação reservou para essa finalidade.

Ressaltamos que a função principal do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007 é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, estadual ou Federal. Reforçando este entendimento, o regimento interno do CACS Fundeb de Camaçari traz detalhadamente em seu art. XX as atribuições exercidas pelo órgão.

Questionamos os conselheiros participantes quanto ao seu entendimento às principais atribuições do CACS Fundeb Camaçari com o intuito de compreender o ponto de vista dos mesmos e observamos que 50% das respostas traziam o termo fiscalização, 40% o termo acompanhamento, 50% o termo recursos e 10 % Controle Social. Percebemos que Fiscalizar os recursos é uma atribuição que marca os conselheiros participantes, seguida do acompanhamento, onde demonstra ser este um papel bem definido, porém, o Controle Social que é também de fundamental importância na execução dos recursos públicos da educação, não é de conhecimento da maioria, o que provavelmente deve prejudicar a participação da sociedade, dificultando a possibilidade de apontar irregularidades eventualmente executadas e exigir que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir. Outras duas respostas chamaram atenção, está pela complexidade da resposta:

Os trabalhos do Conselho Social do Fundeb é um trabalho muito complexo, pois precisamos ter entendimento geral do funcionamento da educação a partir do número

de matrícula e quantidade de alunos por níveis de escolaridade e recebimento de recursos. Então, através do censo escolar, poderemos ter uma visão ampla da nossa clientela e suas necessidades. Também é através dessas informações que podemos observar a qualificação dos professores, a estruturação de turmas, as condições estruturais e físicas de cada turma e unidade escolar para o desenvolvimento dos trabalhos pedagógicos, que devem ser acompanhados pela Comissão de Acompanhamento de Assuntos Pedagógicos em tudo referentes ao censo escolar do município. Já a Comissão de Instalação e Controle, faz visitas periódicas a todas as unidades escolares que compõem a rede de ensino para verificar as instalações, materiais pedagógicos, presença regular dos alunos, assiduidades dos professores e fazer observação quanto ao nível de satisfação da comunidade escolar, acompanhar a realização de obras e manutenção de prédios escolares com os recursos do município. E principalmente fiscalizar a aplicação das verbas do fundo no âmbito da educação. (Ex Conselheiro “A”, 2021)

Demonstra que tem a compreensão geral das atribuições do Conselho, bem como estas atribuições estão divididas dentro do Conselho através de suas comissões. A outra resposta, se destaca justamente por se desconectar do que se entende das atribuições do Conselho: “Auxiliar o Poder : Público, administrar a verba concedido” (Ex Conselheiro “B”, 2021)

Não é atribuição do Conselho do Fundeb auxiliar o Poder Público a administrar a verba concedida, cabe ao CACS acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do FUNDEB, e também, os recursos destinados ao 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, devendo, receber e analisar as prestações referentes a esses Programas, elaborando pareceres conclusivos a respeito da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE. Outra atribuição do Conselho é supervisionar o censo escolar anual e elaboração da proposta orçamentária no âmbito do município, com o intuito de garantir que os dados do censo sejam informados adequadamente, uma vez que tais dados subsidiam a forma de distribuição dos recursos do governo federal, bem como assegurar que o orçamento seja elaborado de modo atender a educação básica, conforme determina a legislação, especialmente em relação à aplicação do mínimo de 60% para pagamento dos profissionais da educação.

O CACS também tem como função efetuar visitas e inspetorias *in loco* para verificar o funcionamento da prestação de serviço do transporte escolar, a evolução das obras de engenharia e serviços de manutenção realizados nas unidades escolares com recursos do Fundo e inspecionar a aplicação dos recursos do Fundo em benefício da aquisição de bens para o sistema educacional do município.

Observamos a necessidade de alteração no Regimento Interno do CACS Fundeb de Camaçari, regulamentando a periodicidade de reuniões do Conselho e das Comissões para que os conselheiros possam manter a regularidade dos encontros para discussão e encaminhamentos

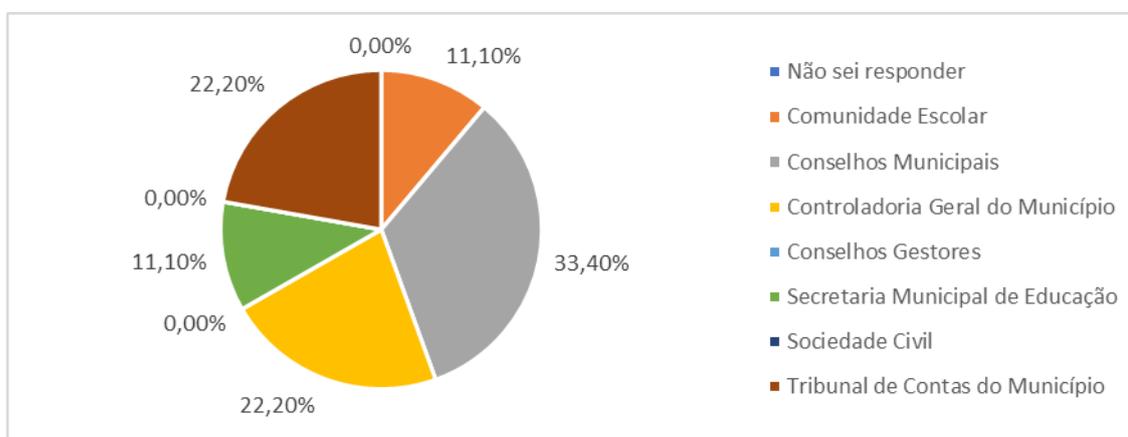
das ações previstas de acompanhamento dos recursos financeiros destinados à educação pública municipal e o controle social. Além disso, é necessário que se esclareça aos conselheiros a importância e obrigatoriedade da participação deles nas Comissões do Conselho, visto que são fixas e previstas regimentalmente. Tal participação demonstra que quanto maior a participação dos conselheiros nas atividades do Conselho, melhor será a troca de conhecimentos e experiências que podem ser utilizadas na execução das suas atribuições, proporcionando a distribuição das atividades de forma democrática e igualitária e potencializando as práticas do Conselho.

#### 5.4 CONTROLE SOCIAL DO CACS FUNDEB

O Controle Social exercido pelo CACS é aquele que trata da representação social e não uma nova instância de controle, o qual inclui a comunidade para que todos participem da gestão da educação. Silva, T. (2016, p. 15) traz em seu estudo sobre o Controle Social no âmbito do município de Cerro do Corá-RN, o entendimento que o Controle Social se efetiva como instrumento de participação da sociedade a partir das lutas dos diversos movimentos populares por uma administração pública mais transparente e proba.

Tratando especificamente do município de Camaçari, Bahia, quando perguntado aos Conselheiros sobre a sua compreensão quanto aos órgãos responsáveis pelo Controle Social dos recursos financeiros destinados à educação pública, apontando vários órgãos da administração e instâncias municipais, eles demonstraram ter entendimentos diversos sobre o tema, assim como demonstrando no Gráfico12:

## GRÁFICO 12 – ÓRGÃOS E INSTÂNCIAS RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE CAMAÇARI



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

O Gráfico 12 demonstra que 33,40% dos participantes da pesquisa entendem que os responsáveis pelo controle social dos recursos destinados à educação pública são os Conselhos Municipais. Entretanto, 44,40% entendem que os responsáveis são o Tribunal de Contas do Município e a Controladoria Geral do Município, seguidos por 11,10% que entendem que sejam da Secretaria Municipal de Educação e 11,10% da Comunidade escolar.

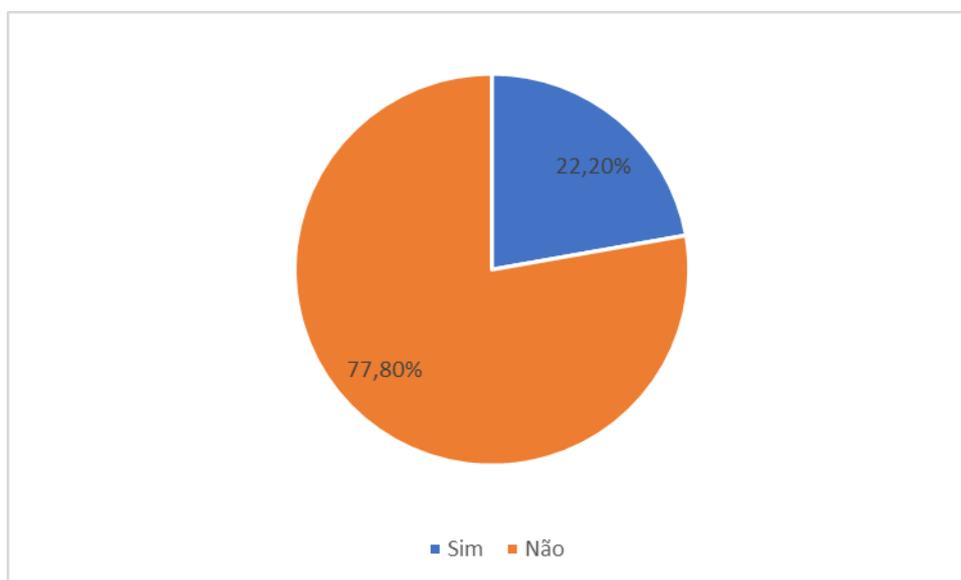
Apesar de somente 44,50% dos conselheiros participantes da pesquisa (33,4% que responderam Conselhos Municipais e 11,10% Comunidade Escolar), contra os 55,50% que atribuem esta tarefa a outros órgãos ligados à estrutura de Estado, este pode ser considerado um número importante de avanços à compreensão dos conselheiros quanto à necessidade de participação democrática da população na aplicação de recursos públicos municipais, tal qual se apresenta na definição de conselhos do Portal da Transparência:

Os conselhos municipais ou conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA-CGU, 2021)

Observamos que há necessidade de se discutir no CACS a temática Controle Social para que possa ficar mais claro o conceito e sua importância no acompanhamento das movimentações financeiras destinadas às ações voltadas para a educação pública municipal.

Esta situação é consolidada pelos participantes da pesquisa nas respostas que emitem quando perguntados se consideram suficiente a participação da Sociedade Civil no Conselho do Fundeb, conforme demonstrado no Gráfico 13.

### GRÁFICO 13 – SUFICÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CACS FUNDEB CAMAÇARI



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

Os resultados demonstram claramente a insuficiência da colaboração da comunidade no CACS Fundeb; dos conselheiros participantes da pesquisa 77,80% consideram insuficiente a participação da sociedade civil, enquanto 22,20% responderam considerar suficiente.

Vale ressaltar, que tanto o art. 24, da lei 11.494/2007, quanto o art. 33, da Lei 14.113/2020 estabelecem que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidas perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. Sendo assim, esclarecemos que conforme a legislação vigente, os órgãos atuantes no controle e fiscalização dos recursos destinados à educação municipal são: os órgãos de controle interno, Tribunais de Contas dos Municípios e os Conselhos de acompanhamento e controle social dos fundos.

O Controle Social tem o propósito de fortalecer a relação entre a sociedade civil e o Poder Público, sendo fundamental que a comunidade, os cidadãos, exerçam o seu papel social e atuem efetivamente na gestão pública.

Conforme estabelece o art. 206, III, da Constituição Federal<sup>9</sup> procurando garantir o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a Lei do Novo Fundeb incrementou na

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988) Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: III- pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

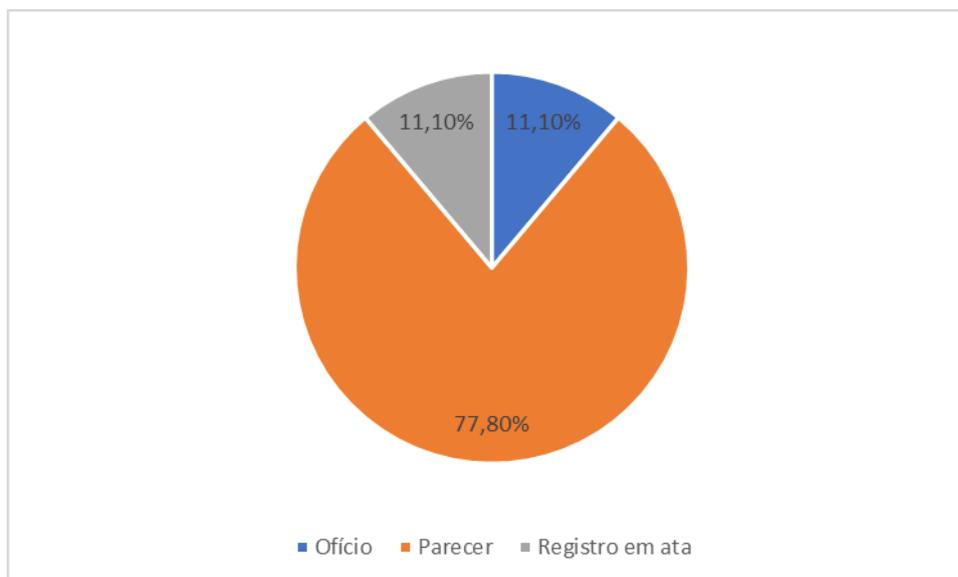
composição do CACS, acrescentando importantes representações de organizações da sociedade civil<sup>10</sup> e das escolas indígenas, quilombolas e do campo. Tal aprimoramento, irá contribuir para aumentar e estimular a participação da comunidade, através destas novas representações, no Controle Social dos recursos públicos municipais destinados à educação.

Dentre os trabalhos executados pelo CACS Fundeb, conforme o parágrafo único do art. 25, da lei 11.494/2007, incluído pela lei 14.113/2020, sempre que oportuno deverá o CACS apresentar aos órgãos de controle interno e externo, sua manifestação formal sobre os registros e demonstrativos financeiros e de investimentos do Fundeb, bem como divulgar os documentos em página da internet. Além de, elaborar pareceres conclusivos sobre a aplicação dos recursos federais do Fundeb, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar -PNATE e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos -PEJA, e encaminhá-los ao FNDE. Também emite parecer sobre os recursos estaduais do Programa Estadual do Transporte Escolar / Bahia -PETE/BA, encaminhado à Secretaria de Educação do Estado da Bahia -SEC. Diante do exposto, questionamos aos conselheiros como o Conselho emite opinião sobre o acompanhamento dos recursos financeiros que eles analisam. No Gráfico 14, apresentamos o resultado desta investigação:

---

<sup>10</sup> Segundo consta no art2º, I, “a”, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, incluído pela Lei nº 13.204, de 2015, são consideradas organizações da sociedade civil, dentre outras, a entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores, ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes, operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

**GRÁFICO 14 – COMO O CONSELHO EMITE A SUA OPINIÃO SOBRE OS RECURSOS QUE ACOMPANHA NO CACS FUNDEB**



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

O resultado demonstra que o Conselho registra os diagnósticos dos acompanhamentos e análises realizadas nas documentações fornecidas pelo Poder Executivo por meio de Parecer, sendo representado esta afirmativa por 77,80% dos investigados, e respectivamente 11,10% responderam que são realizados por Ofício e 11,10% por Registro em ata.

No que diz respeito aos anos de 2012 a 2017, os pareceres anuais, emitidos pelo CACS Fundeb, não foram localizados nos arquivos do Conselho. Informações a este respeito, todavia, foram encontradas em levantamento de dados realizado por esta pesquisadora no site do TCM BA. Para tanto, observamos o disposto no art. 31 da Resolução TCM nº 1276/08, a qual estabelece normas que visam o controle da aplicação dos recursos destinados à MDE e institui mecanismos de comprovação da aplicação do Fundeb. Assim, identificamos que os pareceres do CACS Fundeb referentes aos anos de 2013 e 2014 não constavam dos autos do processo inicial, porém, com a diligência anual, foram anexados, o que permitiu a regularização da matéria. Acreditamos que as notificações realizadas serviram para alertar o CACS Fundeb sobre a importância deste envio e a partir de então, tem seguido corretamente a rotina de entregas anuais ao TCM BA, pois nos anos de 2015 e 2016, não há referência desta matéria no parecer do TCM BA (provavelmente, os pareceres foram entregues e não houve notificações) e, a partir de 2017, os pareceres do CACS Fundeb constam nos autos dos processos encaminhados pelo município ao TCM-BA, não sendo mais o município notificado por ausência deste documento.

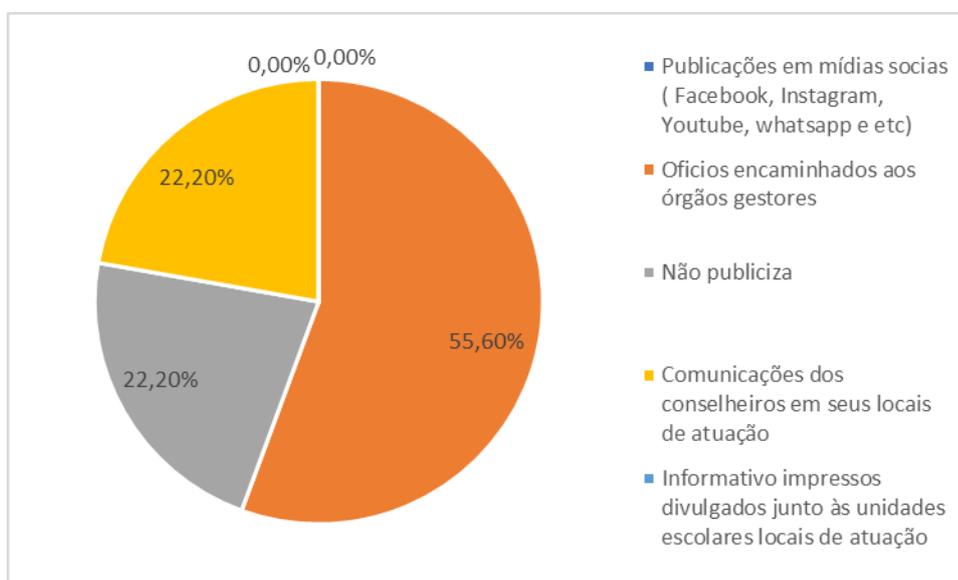
Confrontando estes resultados com os documentos arquivados nas dependências do CACS Fundeb Camaçari, ratificamos esta informação como fidedigna a realidade do Conselho do Fundeb neste período da pesquisa no que se refere aos pareceres do Fundeb, PNATE e Pete Bahia. Entretanto, se foram encontrados pareceres, o mesmo não pode ser dito em relação às atas e ofícios. Também não foram encontrados registros do acompanhamento e análises realizados quantos aos recursos federais destinados ao PEJA, nem por Parecer, nem por Ata e nem por Ofício. O que nos leva a entender que tal Programa não tenha sido acompanhado pelo Conselho durante o período pesquisado.

Quanto ao Parecer anual do CACS-Fundeb Camaçari enviados ao TCM Bahia referentes aos períodos de 2018 a 2020. Foi possível identificar que o parecer do CACS Fundeb apresentado em 2018 indicou aprovação das contas do Fundeb do município sem ressalvas, enquanto os pareceres referentes aos anos de 2019 e 2020 indicaram aprovação com ressalva.

Salientamos, contudo, que o TCM-BA emitiu parecer, para o ano de 2018, aprovando, com ressalva as contas do município. No que se refere às contas apresentadas pelo município em 2019, estas também foram aprovadas pelo TCM-BA com ressalvas. Quanto às contas apresentadas em referência ao ano de 2020, estas ainda não tinham sido analisadas até a finalização desta pesquisa. Observamos que o parecer do TCM-BA, referente ao ano de 2018 diverge do parecer emitido pelo CACS Fundeb Camaçari do mesmo ano.

O acesso às informações públicas é um direito constitucional dos cidadãos, a Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI), apresenta a principal diretriz que rege a disponibilização de informações: a publicidade e a transparência das informações como sendo regra neste processo e o sigilo uma exceção. Destacamos esta etapa de fundamental importância para a consolidação democrática do Brasil que contribui de forma significativa para o fortalecimento do controle social. Quanto mais informações forem disponibilizadas à sociedade, maior será a capacidade crítica dos cidadãos e das organizações civis para avaliar as ações da administração pública. Sendo assim, aos conselheiros do CACS Fundeb participantes da pesquisa de que maneira as suas práticas e ações de acompanhamento e controle social são publicizadas. No Gráfico 15, apresentamos o resultado obtido:

### GRÁFICO 15 – PUBLICIZAÇÃO DAS PRÁTICAS E AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL CACS FUNDEB CAMAÇARI



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

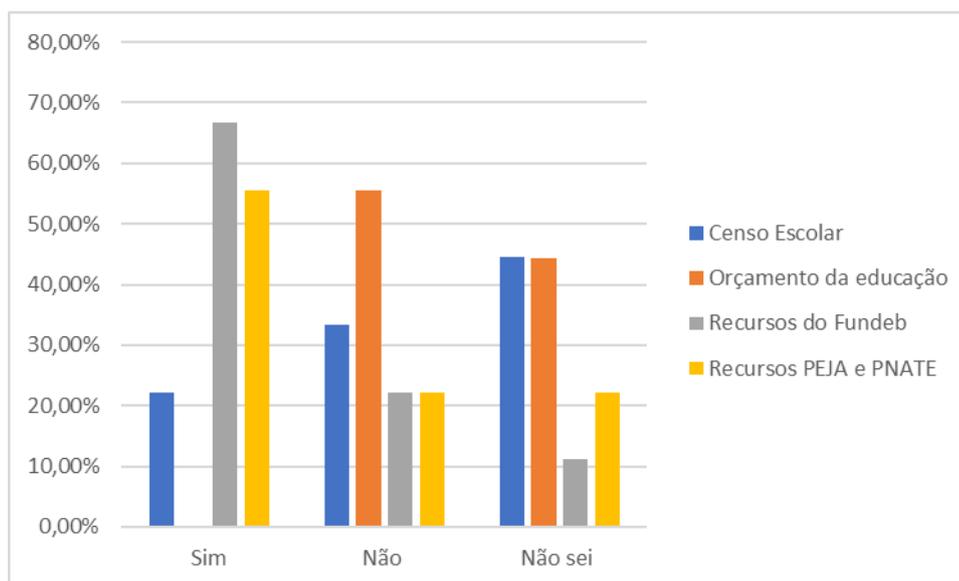
Observamos que predominou com 55,6% a resposta de que os ofícios encaminhados aos órgãos gestores é a principal forma de divulgar, tornar públicas as práticas e ações de acompanhamento e controle social exercido pelo Conselho, sendo que 22,2% responderam que utilizam também como forma de divulgação as comunicações dos conselheiros em seus locais de trabalho e 22,2% informaram que não há divulgação da atuação do CACS Fundeb.

Diante destes resultados, identificamos que há uma deficiência na forma como a atuação do CACS-Fundeb Camaçari está sendo compartilhada com a comunidade, pois os meios utilizados pelo Conselho não tornam público estas ações e não atingem todos os segmentos sociais.

Frente a um mundo globalizado, onde as pessoas vivem conectadas, traz estranheza o Conselho não utilizar as mídias sociais em seu favor para alcançar uma parcela maior da sociedade de forma mais rápida e simples, oportunizando a sua participação nas discussões e acompanhamentos dos recursos financeiros destinados à educação pública municipal do município de Camaçari.

Após compreendemos esta questão, perguntamos aos conselheiros participantes da pesquisa sobre as ações de acompanhamento e controle social realizadas pelo CACS Fundeb Camaçari, durante o mandato de cada ex- Conselheiro. O Gráfico 16 demonstra o resultado obtido:

## GRÁFICO 16 – AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

Conforme o art. 24, § 9º, aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

O Gráfico 16, evidencia que não há participação dos conselheiros do CACS/Fundeb na elaboração do orçamento da educação do município: pois aproximadamente 56% dos conselheiros responderam que não participam e aproximadamente 44% não souberam responder. Da mesma forma, com relação ao Censo escolar, aproximadamente 45% dos conselheiros não souberam responder sobre a participação do Conselho, aproximadamente 33% afirmaram que não participam e aproximadamente 22 % responderam que sim, que participam da supervisão do censo escolar anual. Este resultado aponta mais uma ação importante referente ao trabalho dos conselheiros do CACS-Fundeb Camaçari que não está sendo devidamente executada.

De acordo com o *caput* do art. 24 e § 13, aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e do PEJA. Quanto ao acompanhamento do uso de recursos repassados pela União para à conta do PNATE e PEJA, identificamos que aproximadamente 22% responderam que não, aproximadamente 22% responderam que não sabiam informar e aproximadamente 56% que sim. Observamos que nestas ações os resultados apresentados foram mais positivos que as ações anteriores. Quanto

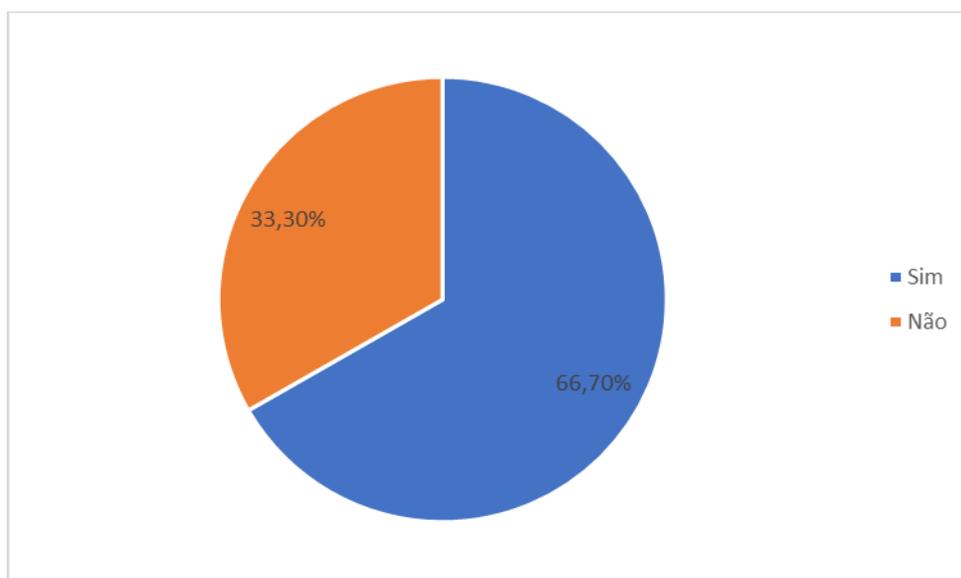
ao acompanhamento da execução financeira dos recursos do Fundeb, aproximadamente 67% responderam que sim, aproximadamente 22 % responderam que não e aproximadamente 11% responderam que não sabiam informar; é perceptível que de fato é uma prática executada pelo CACS Fundeb. Percebemos que há uma conexão entre a percepção das principais atuações com as práticas executadas pelo conselho, embora não seja perceptível a existência de uma metodologia adotada pelo CACS para a fiscalização e acompanhamento dos recursos.

Neste contexto, o estudo realizado por Conceição (2013, p.165) demonstra a ausência de metodologia na atuação de conselhos de acompanhamento e controle social, situação identificada também no Conselho de acompanhamento e Controle Social de Camaçari.

Percebemos, de forma flagrante, uma ausência de metodologia tanto na análise das prestações de contas quanto para a organização de uma agenda de trabalho, que em muito, contribuiria para a inserção de ações, discussões e deliberações acerca de responsabilidades do colegiado, especialmente relativas ao acompanhamento da proposta orçamentária da educação, totalmente ausente nos registros das deliberações do conselho, do censo escolar e das visitas *in loco* para o acompanhamento da execução dos recursos, todas atribuições previstas para a ação do CACS Fundeb nos já citados marcos normativos (CONCEIÇÃO, 2013, p. 165)

Quanto ao questionamento de que se encontrou dificuldades para o exercício do papel de Conselheiros do CACS Fundeb Camaçari, apresentamos o resultado no Gráfico 17

**GRÁFICO 17 – PERCENTUAL DE DIFICULDADE ENCONTRADA PARA EXERCER O PAPEL DE CONSELHEIRO DO CACS FUNDEB CAMAÇARI**



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

Quando analisamos o percentual de dificuldade encontrado pelos conselheiros para exercer o seu papel junto ao CACS Fundeb Camaçari, encontramos um total de 66,70% de conselheiros participantes que responderam sim, que encontraram dificuldades para exercer o papel de conselheiro e apenas 33,30% responderam que não encontraram dificuldades para exercer o seu papel de conselheiro no CACS Fundeb Camaçari.

Ao analisarmos as justificativas apresentadas pelos que sinalizaram com o sim, identificamos a repetição das palavras, tais quais “transporte” e “participação”. Quanto à questão do transporte, esta pode demonstrar que os conselheiros devem ter experimentado fatores impeditivos quanto à sua locomoção para as reuniões ou, uso de veículos para visitas *in loco*, enquanto a menção à participação, os conselheiros consideraram a ausência de participação de diversos segmentos representativos nas reuniões e discussões das ações executadas pelo Conselho, sem especificar quais são estes segmentos representativos. E ausência de treinamentos e atraso na entrega da documentação para análise do Conselho, também foram itens citados no questionário pelos participantes, embora com menor frequência.

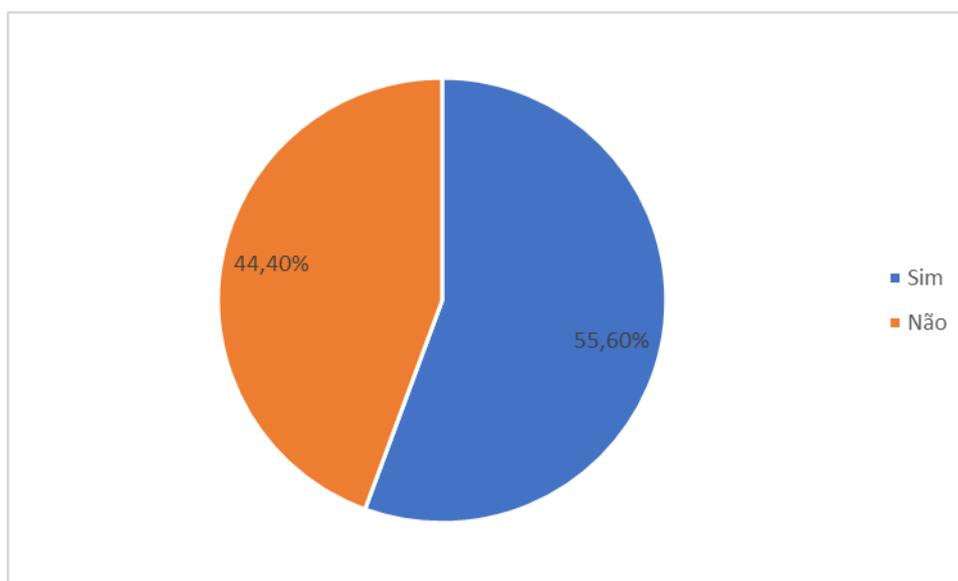
Outros pesquisadores também detectaram problemas na atuação dos conselheiros e corroboram com as dificuldades encontradas no CACS Fundeb Camaçari, no período delimitado nesta pesquisa. No entendimento de Silva (2016), em relato trazido na sua pesquisa:

Grande parte dos problemas na atuação dos conselhos municipais e dos seus membros, pode estar relacionado à ausência de ações que promovam uma melhor qualificação dos integrantes do órgão colegiado, comprometendo os processos de fiscalização, acompanhamento, posicionamentos, discussões e deliberações que são característicos dos conselhos gestores de políticas públicas. (SILVA, 2016, p.87)

Dessa maneira, consideramos que os conselheiros necessitam ser qualificados logo após tomarem posse de seus cargos, para que possam exercer suas funções, representando seus segmentos de forma plena, contribuindo com a melhoria das aplicações de recursos destinados à educação e promovendo a possibilidade de uma educação com mais qualidade.

Quanto ao questionamento se receberam alguma formação para o exercício de suas funções como conselheiros do CACS Fundeb Camaçari, apresentamos o resultado no Gráfico 18.

## GRÁFICO 18 – PERCENTUAL DE FORMAÇÃO PARA EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na pesquisa

O resultado obtido deste questionamento foi representado por 55,60% dos conselheiros participantes da pesquisa afirmando que sim, sendo que deste universo, identificamos que um participante aponta a SEDUC como responsável por promover a qualificação, dois participantes afirmaram ter buscado por conta própria tal aperfeiçoamento, inclusive citando “o curso de capacitação e controle social do CACS Fundeb, ministrado pela UNEB em 2019 e realizado de forma virtual” e outros dois participantes embora tenham respondido que sim, não recordaram o tema da formação e nem quem a promoveu. Os demais conselheiros participantes, representados em 44,40%, responderam que não participaram de formação durante seus mandatos.

Por fim, ao questionarmos sobre a forma como poderia ser aperfeiçoada a sua atuação do CACS Fundeb Camaçari, levando em consideração a necessidade do fortalecimento, desenvolvimento e notoriedade deste Conselho para a Sociedade, obtivemos as seguintes respostas, vindas dos conselheiros participantes da pesquisa:

“Mais formações para os conselheiros” (Conselheiro A)

“Com melhor participação da sociedade civil” (Conselheiro B)

“Possibilitando uma maior participação dos segmentos que estão um pouco afastados das discussões, como: pais, alunos, etc.” (Conselheiro C)

“Colocando pessoas mais comprometidas e capacitadas.” (Conselheiro D)

“Mais visitas às escolas” (Conselheiro E)

“Publicizando suas ações em mídias sociais, permitindo maior acesso à sociedade civil.” (Conselheiro F)

“acredito que uma maior publicação dos atos para a sociedade seria de grande valia” (Conselheiro G)

“Na minha opinião, com fiscalização nas escolas, no transporte escolar, publicizar as ações em mídias e manter plantão de atendimento no conselho.” (Conselheiro H)

As respostas encontradas remetem, mais uma vez, prioritariamente à necessidade de formação dos membros do CACS Fundeb, com intuito de aprimorar seus conhecimentos, ampliar as suas ações e tornar notório o papel desenvolvido por este importante Colegiado, demonstrando a sua relevância para o processo democrático e aprimoramento da qualidade da educação pública municipal de Camaçari.

Buscamos contextualizar o controle social do CACS Fundeb apresentando os órgãos e instâncias responsáveis pelo Controle Social dos recursos destinados à educação pública de Camaçari, identificando fragilidades na participação da Sociedade Civil no Conselho e tentando mostrar que o controle social tem o objetivo de consolidar o vínculo entre a sociedade civil e o poder público, sendo importante que a sociedade exerça o seu papel e atue de fato na gestão pública. Percebemos que existe uma deficiência na publicização das ações do Conselho que precisa ser revista e aprimorada, tornando pública as suas ações para conhecimento da comunidade. Também ressaltamos a importância de formação continuada para os conselheiros atuarem de forma confiante, seguros quanto ao conhecimento necessário para execução das suas atribuições, aperfeiçoamento de suas práticas de acompanhamento dos recursos públicos destinados à educação e conscientes do papel social que exercem junto a Sociedade

## **6 PLANO DE INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA**

### **6.1 APRESENTAÇÃO**

O Plano de Intervenção Pedagógica – CACS Fundeb foi elaborado a partir das investigações realizadas sobre o CACS Fundeb de Camaçari, um estudo que versou sobre a maneira como o Cacs Fundeb de Camaçari-BA se organizou, no período de 2012 a 2020, para o exercício do controle social dos recursos destinados à educação básica no município. O estudo descreveu as ações realizadas, o perfil dos conselheiros, os problemas institucionais históricos e as formas de gestão e funcionamento do Conselho. Uma ação interventiva de formação visa, pois, aperfeiçoar práticas e processos de gestão atuais e futuros, para garantir um presente democrático, qualificado e administrativamente referenciado, contribuindo para uma atuação que reflita no controle social efetivo dos recursos destinados à educação e à construção permanente de uma sociedade participativa.

O plano encontra-se estruturado em torno de um conjunto de eixos que pretende definir e orientar a organização e desenvolvimento do trabalho executado no âmbito do CACS Fundeb Camaçari. Sendo ele, também, um plano estratégico sugere ao Conselho elementos importantes para que melhores práticas de acompanhamento dos recursos destinados à educação e ao controle social sejam adotadas.

Entendemos que o CACS Fundeb é um órgão de suma importância para sociedade camaçariense e a reorganização do seu funcionamento e o redirecionamento das metodologias de trabalho que orientam as práticas dos conselheiros vão contribuir para um melhor desempenho de suas atribuições, refletindo no interesse de participação da sociedade no Conselho e fortalecendo o controle social dos recursos destinados à educação no município.

### **6.2 OBJETIVOS**

- Apresentar alternativas para a reorganização dos procedimentos administrativos do CACS Fundeb de Camaçari-BA;
- Desenvolver processos formativos dos conselheiros do CACS Fundeb de Camaçari-BA, voltados para o aprimoramento de práticas de gestão participativa e controle social.

### 6.3 METODOLOGIA

A intervenção aqui pretendida voltar-se-á para a formação continuada dos conselheiros e a reestruturação administrativa do CACS Fundeb Camaçari-BA.

- **Eixo I** - Acompanhamento e controle social, políticas de fundos da educação no Brasil e o novo CACS Fundeb (Lei Federal 14.113/2020).
- **Eixo II** – Orientações para a reorganização administrativa do Conselho, por meio de formação dos responsáveis pela documentação do Conselho acerca de noções básicas sobre os diferentes documentos oficiais, objetivos e formas de elaboração e arquivamento.
- **Eixo III** – Rotinas e procedimentos de trabalho para o funcionamento do Conselho e suas Comissões.
- **Eixo IV** – Revisão do Regimento interno: normativas legais e adequações à realidade local.

### 6.4 CRONOGRAMA

<b>Eixo</b>	<b>Temas</b>	<b>Carga horária</b>	<b>Local</b>
Formação Continuada	Controle Social (Institucional, LAI, Portal da transparência, Controle de iniciativa da Sociedade)	2 horas	web conferência
	Políticas de Fundo da educação – Financiamento da educação (Fundeb, Receitas, MDE etc.)	3 horas	
	CACS Fundeb – Lei Federal 14.113/20	3 horas	
Organização Administrativa	Noções básica de arquivamento	4 horas	
	Rotinas procedimento de trabalho		
Revisão do Regimento	Orientações sobre as normativas legais e adequações à realidade local.	2 horas	

### 6.5 RESULTADOS ESPERADOS

Este produto não apresenta um modelo de plano de intervenção pedagógica engessado, mas sugestões de processos formativos que contribuam para a melhoria dos procedimentos administrativos adotados e uma ação mobilizadora dos conselheiros, que possivelmente deverá ser revisada periodicamente para atender as necessidades apresentadas pelo Conselho.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, a partir da análise da atuação do CACS/Fundeb no Controle Social dos recursos da educação, em Camaçari-BA, no período de 2012 a 2020, buscamos, como objetivo principal, analisar a organização do CACS Fundeb de Camaçari-BA, no período de 2012 a 2020, para o exercício do Controle Social dos recursos destinados à educação básica no município. Para tanto, utilizamos uma abordagem qualitativa, planejando um percurso metodológico, partindo de uma análise descritiva e exploratória, utilizando da revisão bibliográfica, documental e de campo, aplicando como instrumento de pesquisa o questionário. Vale ressaltar que inicialmente também seria aplicada a entrevista semiestruturada como instrumento de pesquisa de campo que iria juntamente com o questionário, produzir informações junto aos conselheiros participantes. Entretanto, devido à pandemia do COVID 19, tivemos que lidar com a nova realidade de isolamento social e excluir da pesquisa a entrevista semiestruturada. Seguimos com o questionário de forma digital, tendo como método a análise de conteúdo que contribuiu para um diagnóstico a partir da interpretação de dados, desta forma, permitiu a compreensão da realidade social deste Conselho.

A temática desta pesquisa, necessitou abordar conceitos de Controle Social, Gestão, Participação e Democracia e sua composição na sociedade brasileira, fazendo um recorte para a realidade da cidade de Camaçari através do seu Conselho do Fundeb.

O desenvolvimento da pesquisa ainda exigiu tratar da Política de Fundo da Educação, apresentando o avanço nos marcos legais e históricos, demonstrando a distribuição e composição das receitas destinadas à educação, correlacionando com a gestão das receitas do Fundeb e o controle externo na execução, bem como discutir sobre o Controle Social, que no caso do Estado brasileiro, desde a redemocratização dos anos 80, o termo controle social se tornou sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, com a perspectiva de garantir a participação dos setores organizados da sociedade na formulação, gestão e controle das políticas públicas, ou mesmo na definição de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (CORREIA, 2004). Se pretende com o Controle Social demonstrar as reflexões sobre a transparência, avanços e percalços da gestão democrática e participativa, bem como, as práticas institucionalizadas pelo CACS Fundeb.

Quanto ao questionário, instrumento de pesquisa de campo adotado nesta pesquisa, ele foi enviado por endereço eletrônico (e-mail), arquivo em anexo e com o link para acesso online, a 18 (dezoito) conselheiros participantes. Tivemos o cuidado de elaborar uma apresentação

inicial antes dos questionamentos para esclarecer o motivo da pesquisa e a importância desta colaboração. Alguns fizemos contato também pelo WhatsApp, reforçando a valorosa contribuição da sua participação nesta pesquisa. Entretanto, mesmo o questionário ter sido disponibilizado de 24 de abril de 2021 a 23 de julho de 2021, 91 (noventa e um) dias corridos. Ao final, foram obtidas respostas de apenas 9 (nove) conselheiros participantes, correspondendo a 50% dos questionários enviados. Diante do contexto, compartilho que de todas as etapas de desenvolvimento do trabalho desta pesquisa, este foi o momento de maior frustração. Superado este sentimento e entendido que faz parte do processo de pesquisa também estas situações, aproveitei ao máximo das respostas que obtivemos para tornar esta pesquisa ainda mais valorosa para a melhoria do Conselho.

Para analisar a organização do CACS Fundeb de Camaçari, Bahia, no período delimitado nesta pesquisa, procuramos identificar as atribuições para o acompanhamento e controle social dos recursos financeiros destinados à educação, a partir da Lei Federal 11.494/2007, como também explorar os aspectos relacionados às práticas deste Conselho no acompanhamento e Controle social dos recursos da educação, privilegiando a política de fundo da educação e o controle social praticados pelo respectivo CACS Fundeb.

Deste modo, diante do estudo realizado, apresentamos que o regimento interno foi elaborado e publicado já defasado, após ter passado aproximadamente 11 anos da existência do CACS Fundeb, necessitando rever atribuições que foram acrescentadas com a Lei nº 12.487, de 15/09/2011, que trata da transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública; a Lei nº 12.499, de 29/09/2011, sobre o acompanhamento da transferência de recursos repassados pela União para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil; e a Lei nº 12.695, de 25/07/2012, que dispõe sobre a transferência dos recursos repassados para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), e demais peculiaridades da região que surgiram ao decorrer destes anos. Ainda correlacionando com a legislação do Fundeb, observamos que o trâmite no município de Camaçari para a composição do Conselho, também não segue à risca o que é recomendado pela legislação, já que segmentos sociais (estudantes da educação básica, estudantes indicados pela entidade de grupos secundaristas e pais) não são indicados pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito municipal, e nem através processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares, conforme determina a lei 11.494/07, art. 24, § 3º, inciso II. Verificamos que tais segmentos são escolhidos a partir da seleção de uma unidade escolar municipal localizado na sede do município e de grande porte, a qual fica

incumbida de se reunir com a comunidade escolar local, eleger e depois, informar a SEDUC os nomes que representarão tais segmentos.

Analisando se o período que correlaciona os mandatos dos conselheiros do CACS/Fundeb com o mandato eletivo de prefeito da cidade, impacta de alguma forma na rotina das atividades desenvolvidas pelo Conselho, verificamos as portarias publicadas no Diário Oficial do município de Camaçari no período de 2012 a 2020, bem como confrontando com as informações disponibilizadas no site FNDE, quanto aos mandatos por conselheiros, percebemos rotatividade demasiada no CACS Fundeb Camaçari no período de mudança de mandato do poder executivo, mostrando evidências que de fato o mandato eletivo do Poder Municipal influencia no andamento da Gestão do CACS Fundeb. Vale ressaltar que, conforme a nova Lei do Fundeb, 14.113/2020, em seu art. 34, IV, § 9º, o mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de 4 (quatro) anos, vedada a recondução para o próximo mandato, e iniciar-se-á em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo. Desta forma, não mais coincidirá o mandato dos Conselheiros do Fundeb com o mandato do titular do Poder Executivo, este último sempre ingressará na metade do mandato do conselho. Mostrando que a Lei veio assegurar, ou tentar minimizar a intervenção do poder público no acompanhamento, decisões e controle social que o Conselho exerce.

Na perspectiva das participações, bem como das ações e práticas de acompanhamento e controle social, identificamos que apesar do Conselho compor de 22 Conselheiros, sendo 11 titulares e 11 suplentes, mesmo tendo quantidade suficiente de membros para compor as duas comissões de trabalhos existentes, ainda assim, não conseguem atingir a quantidade mínima de integrantes descrita no regimento interno do Conselho, o que demonstra que apesar da participação nos trabalhos serem obrigatória, ainda assim nem todos os conselheiros estão envolvidos na execução das atividades desenvolvidas. Embora, não façam parte de comissão, estes se fazem presente nas reuniões de plenária do Conselho para a aprovação das contas, mesmo por quê necessita de quórum para aprovação das contas.

Baseado na pesquisa identificamos que das atribuições pertinentes ao Conselho, o acompanhamento da execução financeira dos recursos do Fundeb é efetivamente realizado, tivemos 67% dos conselheiros participantes afirmando a realização deste trabalho. Quando verificamos o acompanhamento e execução financeira dos recursos repassados pela União (PNATE, PEJA), obtivemos um resultado satisfatório de 56% de validação dos conselheiros participantes. Entretanto, identificamos que o fato de termos questionado aos Conselheiros participantes sobre estes programas numa única pergunta, obtivemos um falso positivo quanto

ao PEJA. Não há evidências de que tenha sido efetuado o acompanhamento da movimentação financeira do PEJA, pois, dos poucos documentos que tivemos acesso, nenhum tinha referência ao PEJA, mesmo quando tivemos nas dependências do CACS Fundeb não visualizamos pastas e nem arquivos com esta documentação.

Apontamos que não há participação do CACS Fundeb na elaboração do orçamento da educação do município e nem uma sistemática de supervisão do censo escolar anual. Estes gargalos são percebidos a partir do momento em que se verifica a ausência de uma metodologia de trabalho.

Diante do trabalho de pesquisa realizado junto ao CACS Fundeb de Camaçari, recebi indicação para Conselheira suplente representante do poder executivo municipal do CACS Fundeb de Camaçari, sendo nomeada em 23 de julho de 2020, e posteriormente, novo mandato, indicada como Conselheira titular, representante da Seduc, nomeada em 07 de dezembro de 2020. Experiência que me permitiu observar e participar do cotidiano do Conselho. Devido ao curto prazo de tempo e as dificuldades apresentadas neste período de pandemia, não foi possível inserir neste estudo a observação direta que necessitaria alterar o percurso metodológico já apresentado neste estudo. Por este motivo, trarei quando for pertinente a minha percepção nas considerações finais com o intuito de enriquecer ainda mais este trabalho.

Das dificuldades apresentadas para o exercício do papel de Conselheiros destacamos a questão da locomoção, disponibilização de veículos para visitas in loco e participação dos segmentos representativos nas reuniões e discussões das ações executadas pelo Conselho. Em menor proporção foram sinalizadas a ausência de processos formativos e atraso na entrega da documentação para análise do Conselho. Enquanto Conselheira pude observar que este atraso na entrega das prestações de contas ao Conselho ocorre em função dos pagamentos dos recursos do Fundo não serem controlados pela Seduc, observei que os processos de pagamento são elaborados pela Secretaria de Administração (Secad), os registros contábeis são lançados pela Contabilidade da Prefeitura, o recurso liberado pela Secretaria da Fazenda (Sefaz) e cabe a Seduc a autorização dos arquivos de pagamentos, tendo os processos de pagamentos digitalizados e arquivados pela Controladoria, o qual fornece cópia digitalizada deste processos de pagamento a Seduc para que possa anexar aos demonstrativos e relatórios de prestações de contas que são encaminhados ao CACS Fundeb. Devido ao processo burocrático e demorado, os atrasos de fato acontecem e implicam no atraso da validação destas prestações de contas no sistema MAVS, que por consequência implica na restrição do município em assinar convênios, uma vez que ele se coloca numa situação de descumprimento de requisitos fiscais e ingressando

na lista de restrição do sistema de informações sobre requisitos fiscais (CAUC). Impossibilitando-o à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal. Estas informações só foram postas neste momento, devido a minha observação e participação no Conselho, que pude observar tais dados. Entendemos que as informações poderiam estar relatadas em atas de reuniões, ou ofícios. Entretanto, reafirmo que os documentos supracitados não foram localizados e nem disponibilizados pela CACS Fundeb.

Observamos que há necessidade de se discutir no CACS a temática Controle Social para que possa ficar mais claro o conceito e sua importância no acompanhamento das movimentações financeiras destinadas às ações voltadas para a educação pública municipal. O Controle Social tem o propósito de fortalecer a relação entre a sociedade civil e o Poder Público, sendo fundamental que a comunidade, os cidadãos, exerçam o seu papel social e atuem efetivamente na gestão pública.

O CACS Fundeb é um dos meios apropriados de participação da sociedade civil na definição da aplicação dos recursos do financiamento à educação pública municipal. Sendo assim, imprescindível que o conselho busque sempre se articular, buscando informações sobre os recursos financeiros disponibilizados, pleiteando e propondo, quando necessário, mudanças na forma de sua aplicação, exercendo na prática, o papel de controle social sobre a gestão dos recursos municipais da cidade de Camaçari-BA.

Embora, tenha registros que houve formações dos conselheiros, há diversas sinalizações da necessidade deste aperfeiçoamento, o que nos leva a entender que as formações não atendem às necessidades específicas deste Conselho.

Após a análise dos resultados, apresentamos um plano de intervenção pedagógica para assegurar métodos administrativos eficientes e fortalecer os procedimentos de acompanhamento e controle social dos investimentos públicos em educação que sejam condizentes com a legislação vigente e exigências da sociedade no município de Camaçari-BA.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Thayse Lacerda; MACHADO, Célia Tanajura. Cultura Escolar em Movimento: processos democráticos em escolas estaduais da Bahia. *In*: MUTIM, Avelar Luiz Bastos; CARVALHO, Cecília Maria Mourão; MELO, Roberto Cruz; ASSIS, Thayse Lacerda. (Org.) **Educação Ambiental, Políticas Públicas e Gestão Social dos Territórios**. Curitiba, PR: Editora CRV, 2019.

AZEVEDO, Dálete de Cássia Bilac de.; MARIANO, Lourene; ABREU, Mariza; CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim.; MAQUINÉ, Selma; SANTOS, Vivian Carolina do Carmo. **Fundeb**: O que os Municípios precisam saber. 7 ed. Brasília: CNM, 2019.

BAHIA. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia**. Lei Complementar 6, de 06 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/LeiOrganica.pdf> Acessado em: 27.set.20

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acessado em: 25.set.20

BAHIA. **Breve história do TCM**. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Historia.pdf> Acessado em: 21.jun.21

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de. **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Ed., 1994. 335 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale *et al*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm) Acesso em: 21 jun.2019

BRASIL. **Lei de Diretrizes e base da Educação Nacional (LDB)**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) Acesso em: 21 jun.2019

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório sintético de 1998-2002**. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm> Acesso em: 07.set.20

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria do Ensino Fundamental. **Balanco 1998-2000 – Fundef**. Mec, Brasília, 2000a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/balanco2000.pdf> Acesso em: 4 jun. 2021.

CAMAÇARI. **Lei Orgânica do Município de Camaçari/BA**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-camacari-ba> Acesso em: 02.jun.20

CAMAÇARI. **Lei nº 394, de 02 de fevereiro de 1998**. Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <http://leismunicipa.is/xrsau> Acesso em: 30 abr.2020.

CAMAÇARI. **Lei nº 782, de 23 de abril de 2007**. Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação. Camaçari: Bahia, 2007

CAMAÇARI. Lei nº 818, de 26 de setembro de 2007. Altera dispositivo da Lei nº782 de 23 de abril de 2007, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Diário Oficial** Camaçari, BA, ano V, p. 2, nº 221 - de 22 a 18 de setembro de 2007.

CAMAÇARI (BA). De forma democrática, o povo participa do governo. **Diário Oficial** - Ano V, nº 234, de 22 a 28 de dezembro de 2007. p.1. Disponível em: <http://arquivos.camacari.ba.gov.br/diarios/234.pdf?iframe=true&width=80%25&height=90%25> Acesso em : 30. mai. 2020.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev. Bras. Enferm**, Brasília (DF) 200 set/out/, 57 (5): 611-4.

CARVALHO, Sérgio Resende. Os múltiplos sentidos da categoria “empowerment” no projeto de Promoção à Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 20(4):1088-1095, jul-ago, 2004

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique. Educação Básica no Estado da Bahia: financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito do Conselho Estadual do Fundeb. **Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade. Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013. 208 f.

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique. **Educação tributária**: questões de política e cidadania. Curitiba: Appris, 2016.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique; FIALHO, Nádia Hage. Financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 23, n. 54, p. 783-806, set./dez. 2014.

CORREIA, M. V. DA C. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social & Sociedade**, v. XXV, n. 77, p. 148– 176, 2004.

CRUZ, Cláudia Ferreira da.; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa.; SILVA, Lino Martins da.; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Transparência da Gestão Pública Municipal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios Brasileiros. **Anais do XXXIV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo. v. 18, n. 2, p. 163- 174, jul./ dez. 2002

DAVIES, Nicholas. Conselhos do Fundef: a participação impotente. *In*: SCHEIWAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP & A, 2005. p.71-88.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006 759 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 04 jan. 2020

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, RS, v.16, n. 2, p. 159-176, jul./dez, 2000.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 2001.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, Salvador, v.4, n.6, p. 82-93, maio/out., 2013. ISSN 2237-7840. salvador: Revista da UFBA, 2013.

FARIA, Horácio Pereira. SANTOS. MAX André & outros. **Gestão Colegiada**: conceitos e pressupostos para o alcance da alta responsabilidade organizacional. Revista Eletrônica Mensal da SMSA: BH, outubro de 2003, no. 22.

FERRAZ, Luciano. Due process of law e parecer prévio das cortes de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, dez. 2001

FIGUEIREDO, Nébia Maria Almeida de. **Método e Metodologia na Pesquisa Científica**. 2.ed. São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Autonomia da educação**: princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 1997

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999

GIL. Juca. Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. **Tese de Doutorado em Educação**. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP. 2007.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun., 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 5 ed. São Paulo, SP: Loyola, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2011. v. 32

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**. v.13, n.2, p.20-31, 2004.

GOMES, Cândido A.; VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, Salvador, n.24/25, p.193-220, jan./dez. 1996. Disponível: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/2175> Acessado em: 21jan.2021

INSTITUTO BRASILEIRO de Geografia e Estatística (IBGE). **IBGE Cidades**. Sistema agregador de informações sobre os municípios e estados do Brasil. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acessado em: 01 abr. 2020.

INSTITUTO NACIONAL de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Investimento público direto em educação**. Brasília: INEP, 2019.

KLEBA, M. E. A participação social na construção do sistema único de saúde enquanto processo de empowerment. **Anais do Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva**, Salvador: ABRASCO, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Maria Iza Pinto de Amorim. **Avaliação e financiamento de políticas públicas em educação: estudo do Fundef na rede municipal de ensino de Vitória da Conquista**. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012

LIKERT, Rensis. **Novos padrões de administração**. São Paulo: Pioneira, 1971.

LIMA, Ubirajara Couto. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb**. Ibicaraí, BA: Via Litterarum, 2016.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**: Curso de Ciências Contábeis UFSM, Santa Maria - RS, v. 1, n., p.122-13. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf>. Acesso em: 26 out. 2018.

LÜCK, Heloísa. FREITAS, Kátia Siqueira de.; GIRLING, Robert, KEITH, Sherry. **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. Rio de Janeiro: DP & A, 1998.

LÜCK, Heloísa; FREITAS, Kátia Siqueira de.; GIRLING, Robert, KEITH, Sherry. **A escola participativa**: o trabalho do gestor escolar. 10. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

LÜCK, Heloísa. Gestão educacional: estratégia e ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, Almeri et al. **Educação**: caminhos e perspectivas. Curitiba: Champagnat, 1996.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo:Atlas, 1999.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves. Usos e abusos dos Estudos de Caso. **Caderno de pesquisa**. v. 36, n. 129, p. 637- 651, set./dez. 2006.

MEDEIROS, Alexsandro Melo. **Controle Social**. 2015. Disponível em: <https://www.sabedoripolitica.com.br/products/controle-social/>. Acesso em: 03 nov. 2019

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9ª ed. rev. e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 31 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MONLEVADE, João Antônio. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Idéa, 2007.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma análise do fator de desenvolvimento. v.12, n. 21, **Revista CGU**, 21, jan-jun/2020. versão *online*. Disponível em <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.182> Acesso em: 21.jan.2021

NOVAES, Ivan Luiz. **Construção do Projeto de Pesquisa sobre Políticas e Gestão Educacionais**. Salvador. EDUNEB, 2014.

OAKLEY, P. CLAYTON, A. **Monitoramento e avaliação do empoderamento**. Trad. de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e Governos Democrático- Populares: Contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **NOVA Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 11.jul. 2021

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ed. Ática, 1997

PAULINO, Ana Elisa Lara. O impacto do “milagre econômico” sobre a classe trabalhadora segundo a imprensa alternativa. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 562-571, set./dez. 2020 Disponível

em:<https://www.scielo.br/j/rk/a/sXk5ZyqcRkx5DHBCCfj8rLN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21.jul.21

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e Modernidade na Educação: O Processo Constituinte de 1933-34. *In*: FÁVERO, Osmar (Org.) **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996

SANDER, Benno. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005. 139p.

SANDER, Benno. A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação. **Linhas Críticas**, vol. 11, núm. 20, enero -junio, 2005, pp. 41-54. Universidade de Brasília. Brasília-Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1935/193520514004.pdf> Acesso em: 11.jul.21

SACRISTÁN, José Gimeno. **Educar e Conviver na Cultura Global**: as exigências da cidadania. Porto Alegre: Artmed, 2002.

SCHUELER, Alessandra Frota Martinez de.; MAGALDI, Ana Maria Bandeira de Mello. Magaldi. Educação escolar na Primeira República: memória, história e perspectivas de pesquisa. **Dossiê • Tempo 13** (26) • 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042009000100003>. Acesso em:09.jul.21

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo Perspec.** 2001, vol.15, n.4, pp.84-97. ISSN 1806-9452. versão *online*. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf> Acesso em: 30. mai. 2020.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. *In*: FÁVERO, Osmar (Org.) **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. nº 230. Editora Renovar, p. 254/255.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA Sylvania Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

XAVIER, Antônio Carlos da R.; SOBRINHO, José Amaral; MARRA, Fátima. **Gestão escolar**: desafios e tendências. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Secretaria do Planejamento/ Orçamento da Presidência da República, 1994.

WITTMANN, Lauro Carlos; CARDOSO, Jarbas José (Org.) **Gestão compartilhada na escola pública**: o especialista na construção do fazer saber fazer. Florianópolis: AAESC: ANPAE/SUL, 1993.

## APÊNDICE

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

### Pesquisa – CACS Fundeb Camaçari

---

Prezado(a) Senhor (a),

Este questionário é o instrumento da pesquisa de campo do Programa de Pós Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC) da Universidade do Estado da Bahia ( UNEB), a qual privilegia, como objeto, o controle social na educação básica pública municipal, tendo como foco a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Os resultados obtidos serão utilizados para fins acadêmicos, por isso, completar este breve questionário vai nos ajudar a obter os melhores resultados.

Obrigado pela sua colaboração.

---

E-mail \*

E-mail válido

Este formulário está coletando e-mails. [Alterar configurações](#)

Qual a sua faixa etária ?

\*

- 18 à 29 anos
- 30 à 44 anos
- 45 à 59 anos
- acima de 60 anos

Qual o seu nível de escolaridade ? \*

- Ensino Fundamental
- Ensino Médio
- Ensino Superior

Qual segmento representa no Conselho ? \*

- representante do Poder Executivo Municipal
- representante da Secretaria Municipal da Educação
- representante dos professores da educação básica pública
- representante dos diretores das escolas básicas públicas
- representante dos servidores técnico- administrativos das escolas básicas públicas
- representante dos pais de alunos da educação básica pública
- representante dos estudantes da educação básica pública
- representante do Conselho Municipal de Educação
- representante do Conselho Tutelar

Assinale os períodos em que você exerceu mandatos no Cacs Fundeb Camaçari \*

- 15/06/12 à 15/06/14
- 03/12/14 à 05/12/16
- 25/11/16 à 25/11/18
- 05/12/18 à 04/12/20

Exerceu alguma função, das elencadas a seguir, enquanto Conselheiro do CACS Fundeb Camaçari? \*

- Presidente
- Vice presidente
- Coordenador(a) de Comissão
- Secretário
- Não
- Outros...

\*\*\*

Qual a periodicidade em que ocorrem/ ocorriam as reuniões do Conselho? \*

- Quinzenal
- Mensal
- Bimestral
- Trimestral
- Sem periodicidade definida

Com que frequência as Comissões do Conselho se reúnem? \*

- Quinzenal
- Mensal
- Bimestral
- Trimestral
- Sem periodicidade definida

\*\*\*

Você fez parte de alguma Comissão do CACS Fundeb Camaçari? \*

Em caso afirmativo, descreva qual Comissão .

Texto de resposta curta

.....

Os Conselheiros receberam alguma formação para o exercício de suas funções ? \*

Caso afirmativo, informe o nome da formação, instituição ministrante, ano e local em que foi ministrada

Texto de resposta longa

.....

No seu entendimento, quais são as principais atribuições do CACS Fundeb Camaçari? \*

Texto de resposta longa

.....

Você encontra/ encontrou dificuldades para o exercício do papel de Conselheiro do CACS Fundeb Camaçari ? \*

Em caso afirmativo, aponte até três dificuldades encontradas .

Texto de resposta longa

---

Como o Conselho emite a sua opinião sobre os recursos que acompanha no CACS Fundeb. \*

- Ofício
- Parecer
- Registro em Ata
- Outros...

---

Assinale, dentre as opções a seguir, as ações de acompanhamento e controle social realizadas pelo CACS Fundeb Camaçari, durante o seu mandato. \*

	Sim	Não	Não sei
Elaboração do orçament...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Execução Financeira dos...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realização do Censo Es...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uso de recursos repassa...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Além do CACS Fundeb , que outro órgão/ instituições são responsáveis pelo Controle Social dos recursos financeiros recebidos pela educação em Camaçari? \*

- Comunidade Escolar
- Conselhos Gestores
- Conselhos Municipais
- Controladoria Geral do Município
- Secretaria Municipal de Educação

\*\*\*

Você considera suficiente a participação da sociedade civil no CACS Fundeb Camaçari? \*

Sim

Não

De que maneira o CACS Fundeb publiciza as suas práticas e ações de acompanhamento e controle social? \*

- Comunicações dos Conselheiros em seus locais de atuação
- Informativo impressos divulgado junto às Unidades Escolares locais de atuação
- Não publiciza
- Ofícios encaminhados aos órgãos gestores
- Publicação em mídias sociais ( Facebook, Instagram, YouTube, WhatsApp etc)

\*\*\*

De que maneira poderia ser aperfeiçoada a atuação do CACS Fundeb no município de Camaçari? \*

Texto de resposta longa

---