

# Financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

Financing, offer, educational management and social control by Instances of Social Control (ICS)

Sergio Henrique CONCEIÇÃO<sup>1</sup>

Nadia Hage FIALHO<sup>2</sup>

## Resumo

## Abstract

O trabalho investiga como se articulam, em que dimensão se posicionam e em que extensão se processam as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Para tanto, utilizou-se uma abordagem exploratória e descritiva elegendo as dimensões financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) como grupos categóricos. Os resultados obtidos demonstraram que o processo de percepção do papel do conselho e da efetivação das práticas de acompanhamento e controle social guarda simetria com a dimensão financiamento e assimetrias em relação às dimensões da oferta, gestão educacional e controle social.

This research aims to investigate actions of monitoring and social control by Instances of Social Control (ICS) of the accounting fund responsible for the financial support of basic education (Fundeb). It uses an exploratory and descriptive approach guided by techniques as strategies for identification and correlation of the practices implemented by the ICS with the categorical groups proposed in the study related to categories financing, offer, educational management and social control (Fogecs). It searches inferences regarding the role and contribution this collegiate retains symmetry with the financing dimension and asymmetries in relation to the offer, educational management and social control dimensions.

**Palavras-chave:** Controle Social. CACS. Fundeb. Educação básica.

**Keywords:** Social Control. CACS. Fundeb. Basic Education.

---

1 Doutor em Educação. Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg). Professor Assistente Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias (DCHT). Rodovia BA 512, Km 1,5 – CEP: 42.810-440 Camaçari (BA). Tel.: (71) 3634-5370. E-mail: <shconceicao@uneb.br>.

2 Doutora em Educação. Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg). Professora Titular Pleno. Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Departamento de Educação (DEDC). Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC). Rua Silveira Martins, 2555, Cabula - CEP: 41.150-000 Salvador-BA. Tel.: (71) 3117- 2200. E-mail: <nadihfialho@gmail.com>.

## Introdução

Transcorridas mais de duas décadas da promulgação do texto constitucional de 1988 e mais de uma década e meia da publicação da LDB-1996, o cenário da educação no Brasil não conseguiu superar os desafios acerca da constituição de um sistema educacional público articulado e de alcance de um patamar de qualidade no ensino público, o que permite tecer inferências quanto à carência de investigação dos aspectos impactantes envolvidos no exercício das instâncias de controle social (ICS) na execução das políticas educacionais brasileiras, para o qual a LDB (art. 14, II) confere papel relevante no processo de gestão pedagógica, administrativa e financeira (art. 15) no sistema de ensino.

O mesmo documento legal, ao instituir a necessidade de implantação de Conselhos para Acompanhamento e Controle Social (CACS), lhes conferiu atribuições para comprovação e fiscalização de recursos no âmbito federal, estadual e municipal (art. 24), ratificando a necessidade de transparência, democracia e controle social, baseada na dinâmica de tomada de contas, entendendo, por consequência, a natureza indispensável dessas premissas à plena execução das políticas de Estado relacionadas à educação e para o alcance de seus objetivos de longo prazo.

As questões relativas ao financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) se constituem como dimensões do plano teórico proposto nesse trabalho e enquanto atividades possíveis no exercício do acompanhamento e controle social pelos Cacs-Fundeb.

O estudo toma um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Estudo) como objeto de estudo para a compreensão dos fenômenos relativos às práticas de acompanhamento e controle social.

Os dados desse levantamento empírico a partir da análise dos relatórios, atas, expedientes e demais documentos gerados pelo Cacs-Estudo, pela aplicação de questionários e entrevistas junto a seus conselheiros, resultam em um painel exploratório e descritivo das práticas de acompanhamento e controle social realizadas no âmbito desse colegiado.

Vislumbra-se, a partir da pesquisa, a possibilidade de estabelecer o grau de aderência das práticas de acompanhamento e controle social realizadas pelas instâncias de controle social (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, nessa pesquisa denominado Cacs-Estudo) em relação aos marcos normativos que regulam o processo de financiamento e execução das políticas de educação básica, a influência no processo do planejamento e gestão educacional (censo escolar, proposta orçamentária), confirmando ou negando aspectos relativos à efetividade democrática desse colegiado (DAVIES, 2005; FARENZENA, 2001; GANDINI; RISCAL, 2002; LEHER, 2004; MELCHIOR, 1997; PAZ, 2004).

O presente trabalho estabelece o seguinte problema de pesquisa: *Como se articulam as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb?*

Estabelece como objetivo identificar as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Estudo) relativas ao financiamento, oferta, gestão da educação e controle social das instituições educacionais do sistema público.

A proposta de pesquisa se caracteriza como um *survey* acerca das práticas de acompanhamento e controle social de um Conselho Fundeb, materializadas nos relatórios e expedientes formalizados pelo colegiado no período de 2008-2012, esforço de pesquisa que busca compreender como essas práticas se articulam e se inserem nas dimensões categóricas propostas: financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs).

Para identificar o posicionamento das práticas de acompanhamento e controle social a partir da identificação dos léxicos presentes na documentação do colegiado Fundeb, utiliza-se a técnica da Análise de Conteúdo, com o apoio do *software* Modalisa<sup>3</sup>.

A utilização da análise de conteúdo como instrumento de decodificação do processo de comunicação proporciona inferências no campo da investigação tanto de caráter quantitativo, quando monitora a questão da frequência em que se apresentam certos conteúdos, quanto qualitativa, quando sinaliza aspectos da presença e ausência de uma dada característica de conteúdo, ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que se toma em consideração (BARDIN, 2009).

## 1. Educação e controle social

### 1.1 Financiamento da educação e controle social

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu como estratégia de financiamento a continuidade da vinculação de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação (MDE). Nesse sentido, as políticas educacionais guardam estreita relação com as políticas tributárias, tendo em vista o caráter prioritário do uso dos impostos e contribuições para aplicação no desenvolvimento da educação.

---

3 *Software* desenvolvido pela Universidade Paris VIII voltado a aplicação e desenvolvimento de pesquisas de natureza quantitativa e qualitativa.

Por apresentar essa dinâmica vinculativa, a execução de políticas públicas da educação já traz em seu próprio escopo uma perspectiva de controle tanto para o poder executivo (gestão) quanto para o poder legislativo (controle externo), bem como a possibilidade de atuação consistente por parte da população (sociedade organizada) no acompanhamento em relação à correta articulação e execução dessas políticas (controle social).

A Lei do Fundeb instituiu, em seu artigo 24, a necessidade de implantação de conselhos para acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização de recursos no âmbito federal, estadual e municipal, ratificando o conceito de transparência e controle social no âmbito das políticas de educação e descortinando um campo fértil ao entendimento e investigação dos fenômenos relativos ao *accountability* na gestão pública.

A atuação efetiva das instâncias de controle social, por outro lado, está estritamente condicionada ao patamar de amadurecimento da democracia do país, caso contrário, elas se constituiriam *fóruns estéreis* e pouco efetivos (DAVIES, 2005). Isto resulta na necessidade de uma tradição política, de fortalecimento dos partidos, das propostas de governo e da materialização democrática para além da democracia representativa, o que sugere um patamar ainda não contemplado na realidade brasileira, conforme indicado por Gandini e Riscal (2002).

Aspectos relativos ao processo de efetivação dos Cacs é apontado em Aragão (2003), quando assinala o processo de implantação (terem sido criados *de cima para baixo* sem uma discussão mais aprofundada com a sociedade ou maior divulgação do processo de implantação), desconhecimento das reais atribuições desses conselhos por seus representantes, e, em consequência, um total descompasso entre a produção desses colegiados sob a perspectiva do acompanhamento e controle social e sua representação como mero aspecto formal (*conselho criado só para constar no papel*), como impactantes para não efetivação desses colegiados.

## 1.2 Práticas de acompanhamento e controle social no âmbito dos Cacs

A Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb<sup>4</sup>, em seu artigo 24, disciplina a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), instâncias responsáveis pelo “[...] acompanhamento e controle social

---

4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, fundo contábil de recursos vinculados à educação, dentre as receitas de impostos, e, subvinculados ao financiamento dos sistemas públicos de ensino – federal, estaduais e municipais destinados à educação básica (educação infantil, fundamental, médio e profissional).

sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos [...]”, que têm ainda como tarefa “[...] supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual [...] com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos fundos” (§ 9º).

Davies (2008) indica duas perspectivas para a compreensão do fenômeno no âmbito da educação. A primeira, enquanto possibilidade de controle do Estado pela sociedade, contribuindo, assim, para sua democratização, a partir de uma atuação efetiva e legitimada por prerrogativa de poder. A segunda, enquanto estratégia de enfraquecimento e esvaziamento do poder da sociedade por parte dos detentores do poder político, de forma a *minar* sua atuação, transformando em instâncias formalizadas *apenas no discurso* e longe de uma atuação concreta.

No que diz respeito às práticas de acompanhamento e controle social, os marcos normativos estabelecem com razoável precisão as funções e responsabilidade dos Cacs, conforme evidenciado nos artigos de 21 a 29 desta última lei.

A leitura atenta desses artigos sinaliza a atuação dos Cacs, *a priori*, sobre os recursos disponibilizados ao fundo, contemplando, inclusive, aspectos relativos ao cálculo da adequação dos recursos vinculados da educação (artigo 24 da Lei nº 11.494/2007):

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

**Quadro 1 - Principais atribuições dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS)**

Instâncias de Controle Social	Principais atribuições
Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) (CACS Estaduais) (CACS Municipais)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhamento e controle social dos recursos destinados aos fundos educacionais;</li> <li>- Supervisionar o censo escolar anual;</li> <li>- Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual;</li> <li>- Contribuir para a concorrência de dados estatísticos de forma regular e tempestiva que alicerçam a operacionalização dos fundos educacionais.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

O papel do controle externo, exercido por competência constitucional pelo poder legislativo e tribunais de contas, não se confunde com as prerrogativas dos Cacs, que, a notar pelas diretrizes estabelecidas pelo legislador, parecem situar em uma dimensão outra que o simples acompanhamento da execução orçamentária (artigo 26 e 27 da Lei nº. 11.494/2007):

Art. 26. **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 (grifo nosso):

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;

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

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Compreendemos que o papel de acompanhamento e controle social desempenhado pelos Cacs diz respeito ao *processo de avaliação política* dos recursos dirigidos (vinculados) pelos fundos destinados ao *financiamento* dos sistemas públicos, capazes de responder às demandas por ensino público (*oferta*), a manutenção das atividades nas instituições de ensino (acompanhamento da proposta orçamentária – *gestão*) e na mediação junto aos poderes públicos à disponibilidade de *dados estatísticos* que subsidiem o acompanhamento da execução das políticas educacionais e transparência no acesso a informação por parte da população.

O controle técnico-administrativo, como papel dos *tribunais de contas*, instâncias de avaliação da *legalidade*. O acompanhamento e controle social, como papel dos *conselhos*, instâncias de avaliação da *legitimidade*.

**Quadro 2 - Composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs)**

Instâncias de Controle Social	Composição
Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Estados (CACS Estaduais)	- 3 representantes do poder executivo estadual; - 2 representantes dos poderes executivos municipais; - 1 representante dos Dirigentes Municipais de Educação (União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME) - 1 representante do Conselho Estadual de Educação; - 2 representantes de pais de alunos; - 2 representantes de estudantes; - 1 representante dos professores.
Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Municípios (CACS Municipais)	- 2 representantes do poder executivo municipal; - 1 representante dos Diretores de instituições educacionais municipais; - 2 representantes de pais de alunos; - 2 representantes de estudantes; e - 2 representantes dos profissionais técnicos e administrativos municipais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A metodologia aplicada no presente trabalho sugere situá-las em quatro dimensões: financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs), conforme evidenciado no Quadro 3.

Assim, o esforço metodológico da pesquisa busca inferir como as práticas vivenciadas pelo Cacs-Estudo classificam, operam e repercutem em diferentes intensidades nessas quatro dimensões, no sentido de efetivar a atuação dos Cacs, sua relevância autopercebida e aquela propalada junto à sociedade.

## 2. Acompanhamento e controle social do Fundeb no Cacs-Estudo

O Cacs-Estudo é formado por 12 conselheiros titulares e quatro suplentes por segmento (poderes públicos, professores, dirigentes municipais, conselho de educação e estudantes), totalizando 16 membros. Desses, tornamos elegíveis, para fins de entrevistas, os 12 conselheiros titulares, uma vez que o objetivo destas é

identificar as práticas de acompanhamento e controle social no Cacs-Estudo, em aderência ou não aos grupos categóricos da pesquisa (Fogecs), o que somente poderia ser investigado entre os conselheiros que atuaram efetivamente nesse Cacs (conselheiros titulares); dentre esses, conseguimos entrevistar seis, ou seja, 50% dos conselheiros titulares.

**Quadro 3 - Atribuições e responsabilidades dos Cacs sob a ótica das dimensões Fogecs**

<b>Dimensão (Fogecs)</b>	<b>Atribuições dos Cacs (Acompanhamento e supervisão)</b>	<b>Fundamentação Legal (Lei Fundeb e LDB)</b>
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuição de recursos ao fundo (vinculação de receitas);</li> <li>• Transferências de recursos ao fundo (complemento da União, ingressos e saída de recursos);</li> <li>• Elegibilidade dos gastos MDE;</li> <li>• 60% da MDE com remuneração docente;</li> <li>• Execução financeira de recursos provenientes do FNDE;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 21;</li> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 22;</li> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 24;</li> <li>• Lei nº. 9.394/1996, art. 71</li> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 23;</li> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 24 § 13;</li> </ul>
Oferta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisão do Censo Escolar;</li> <li>• Fidedignidade das informações repassadas ao FNDE/SIOPE;</li> <li>• Comparar com demandas de direito (Censos Demográficos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 24 § 9;</li> <li>• Lei nº 9.394/1996, art. 5º</li> </ul>
Gestão Educacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar visitas e inspeções in loco;</li> <li>• Supervisionar proposta orçamentária anual do fundo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. IV;</li> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 24 § 9;</li> </ul>
Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifestação formal sobre a execução do Fundeb;</li> <li>• Convocação do Secretário da Educação para prestar esclarecimentos sobre a execução do Fundeb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. I;</li> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. II;</li> <li>• Lei nº. 11.494/2007, art. 25, Inc. III;</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.



Para aplicação dos questionários, considerando o objetivo de identificar a percepção dos conselheiros quanto às possíveis práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Estudo, tornamos elegível a totalidade dos 16 conselheiros, entendendo que, por estarem inseridos nesse Cacs, tanto na condição de titularidade quanto na de suplência, estejam também aptos a manifestar sua compreensão quanto ao funcionamento do conselho e, dentre esses, conseguimos aplicar o questionário a nove conselheiros, ou seja, 56,25% do total.

A síntese do trabalho de pesquisa em campo é evidenciada a seguir (Tabela 1).

Os resultados do exame dos expedientes, das entrevistas com os conselheiros e da aplicação dos questionários, expostos na proposta metodológica da presente pesquisa, são descritos nas seções a seguir.

O Cacs-Estudo foi instalado em 24 de julho de 2008, por conta da implantação do Fundeb nessa localidade, ocorrida no exercício de 2007.

**Tabela 1 - Resumo dos procedimentos metodológicos no âmbito do Cacs-Estudo (2008-2012)**

Atividades	Quantidade		
	Possível	Realizada	%
Levantamento de documentos e expedientes do Cacs-Estudo	nd	15	100%
Questionários aplicados junto aos conselheiros do Cacs-Estudo	16	9	56,2%
Entrevistas	12	6	50,0%

(nd) = informação não disponível.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O resumo das atividades desempenhadas pelo Cacs-Estudo, de acordo com o expediente acessado nesta pesquisa, no período desde sua criação e até dezembro de 2012, pode ser observado na Tabela 2.

**Tabela 2 - Resumo das Atividades formalizadas no âmbito do Cacs-Estudo (2008-2012)**

Expedientes/Ano	2008	2009	2010	2011	2012
Atas geradas internamente	1	nd	2	2	2
Relatórios gerados internamente	0	0	0	0	0
Demais expedientes gerados internamente	0	0	0	0	0
Relatórios demandados por fontes externas	1	1	1	3	2
Demais expedientes demandados a fontes externas	0	0	0	0	0
TOTAL	2	1	3	5	4

(nd) = informação não disponível.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Podemos perceber pela Tabela 2, acima, que o expediente do Cacs-Estudo está fortemente vinculado à produção de atas, que tratam geralmente da discussão quanto ao exame das contas do Fundeb ou do próprio parecer de aprovação das contas (materializado igualmente em ata de reunião).

Percebemos a baixa demanda por parte do conselho a fontes de informações externas, relatórios e outros pareceres externos tanto das Secretarias de Educação, Fazenda, Planejamento ou Tribunal de Contas como suportes possíveis ao exercício institucional de acompanhamento e controle social do Fundeb. Algo, a princípio, que seria bastante natural, compreendendo o caráter de análise das receitas e despesas vinculadas à execução do fundo educacional, entretanto, como se pode perceber, isso não foi efetivado ou documentado pelo conselho ao longo do período investigado.

Aliás, o acesso a informações de caráter externo ao Cacs-Estudo se dá, quase exclusivamente, através da apresentação do relatório de execução financeira do Fundeb, sob a responsabilidade da Diretoria de Orçamento da Secretaria de Educação, que precede cada processo de análise das contas anuais, relatório esse que nossa pesquisa não pode acessar, pois não foram disponibilizados por essa secretaria.

## 2.1 As práticas de acompanhamento e controle social documentadas no Cacs-Estudo

Nesta seção, focalizamos o expediente administrativo movimentado pelo conselho Cacs-Estudo no período de 2008-2012, utilizando-se da análise descritiva.

A análise descritiva de relatórios, atas e demais expedientes foi formatada a partir da metodologia apontada por Schevisbiski, Sales e Fucks (2004, p. 105-119), no caso de participação dos conselhos de controle social. Ela estabelece três dimensões para a análise da atuação dos conselhos de controle social: frequência do debate, natureza das deliberações e natureza dos assuntos.

A pesquisa pode identificar, através dos documentos, que os segmentos representativos inseridos no Cacs-Estudo tiveram um grau de participação diferenciado em relação a sua participação regimental. A Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, estabelece no artigo 24, parágrafo 1º, os critérios de composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social: seis representantes dos poderes públicos (50%), um representante do conselho de educação (8%), dois representantes de pais de alunos (17%), dois representantes dos estudantes (17%) e um representante dos profissionais da educação (8%).

A análise dos expedientes elaborados pelo conselho indicou uma participação dos segmentos diferente dos percentuais previamente estabelecidos pela legislação, em razão da ausência de representantes de alguns segmentos em suas deliberações.

Neste sentido, o segmento dos poderes públicos, presente em maior grau nas deliberações processadas no Cacs-Estudo, teve sua participação ampliada (de 50% para 60%), juntamente com o segmento do Conselho de Educação (de 8% para 9%). Com isso, reduziu-se a participação dos demais segmentos, pais de alunos (de 17% para 11%), estudantes (de 17% para 15%) e profissionais da educação (de 8% para 5%), em função das ausências às deliberações (Tabela 3).

Na dimensão da natureza das deliberações (SCHEVISBISKI, SALES FUCKS, 2004), a análise dos documentos inferiu que as deliberações do Cacs-Estudo estão basicamente limitadas à análise da execução financeira do Fundeb e demais programas federais (FNDE), acessados pela localidade para financiamentos de ações educacionais (transporte, fortalecimento do ensino médio etc.) no âmbito de sua rede de ensino (Tabela 4), assim como da análise da execução financeira dos programas próprios da localidade.

**Tabela 3 - Nível de participação dos segmentos nas deliberações do Cacs-Estudo**

Segmento	Número Total de Representantes	% de Representação	Total da Participação	% da Participação
Poderes Públicos	6	50%	33	60%
Conselho e Educação	1	8%	5	9%
Pais de alunos	2	17%	6	11%
Estudantes	2	17%	8	15%
Profissionais da Educação	1	8%	3	5%
Total	12	100%	55	100%

Fonte: Schevisbiski, Sales e Fucks (2004) – com adaptações.

Entre as exceções, constam a eleição para presidente do conselho e uma reunião acerca do papel do conselho, destacando-se o baixo *quórum* nessas reuniões.

A utilização do *software Modalisa* possibilitou o levantamento do inventário lexical a partir dos grupos categóricos e léxicos pré-estabelecidos na metodologia da pesquisa, possibilitando estabelecer as aproximações e distanciamentos de suas práticas de acompanhamento e controle social aos grupos categóricos da pesquisa (Fogecs).

O levantamento analítico das práticas de acompanhamento e controle social processadas no âmbito do Cacs-Estudo, tomando por base a aderência dos grupos categóricos da pesquisa (financiamento, oferta, gestão educacional e controle social – Fogecs), está evidenciado na Tabela 5.

O inventário lexical, a partir da dimensão dos grupos categóricos da pesquisa, estabeleceu que as discussões formalizadas no expediente do Cacs-

Estudo e, em consequência das práticas de acompanhamento e controle social desse colegiado, estão prioritariamente relacionadas com a dimensão Financiamento, respondendo por 57,64% dos léxicos inventariados, seguidos por Controle Social, com 30,25%, Gestão Educacional, 8,28%, e Oferta, representado por 3,82% dos léxicos.

Na dimensão do Financiamento, destaca-se a representatividade do tema MDE, respondendo por quase um terço de todo o levantamento, e dos Programas FNDE, somando mais de 10%.

A necessidade de esclarecimento do que se constitui elegível e não elegível na dinâmica dos investimentos educacionais parece pautar a inserção do tema MDE nos debates e nas práticas processadas no âmbito do Cacs-Estudo, considerando a maior ou menor profundidade com que esse tema se desenvolveu. A presença dos programas federais de assistência técnica e financeira do governo federal sugere a inserção significativa do tema Programas FNDE.

**Tabela 4 - Natureza das deliberações do Cacs-Estudo**

Segmento	Deliberações							Total
	Aprovação de Prest. Contas 2009	Aprovação de Prest. Contas 2010	Aprovação de Prest. Contas PNATE	Aprovação de Prest. Contas LOCAL	Posse dos Conselheiros	Eleição Presi-dente	Discussão Papel do Conselho	
Poderes Públicos	4	3	4	6	6	6	4	33
Conselho de Educação	0	1	1	1	1	1	0	5
Pais de alunos	1	0	0	2	1	2	0	6
Estudantes	0	1	1	2	2	2	0	8
Profissionais da Educação	0	0	0	1	1	1	0	3
Total	5	5	6	12	11	12	4	55

Fonte: Schevibiski, Sales e Fucks (2004) – com adaptações.

O tema Controle Social, que responde por 30,25% dos léxicos inventariados sob a ótica das categorias Fogecs, tendo o tema conselheiro e papel do conselho, respectivamente, respondendo por 16,24% e 6,37% dos léxicos inventariados,

sinaliza o aspecto autorreferenciado do conselho, no que diz respeito ao Controle Social, uma vez que se prende à própria compreensão do exercício do Cacs-Estudo, não alcançando aspectos relacionados à gestão democrática nas escolas ou mesmo ao funcionamento de seus conselhos escolares.

A realização da pesquisa em campo, materializada através da aplicação dos questionários e entrevistas junto aos conselheiros, e do levantamento dos expedientes administrativos realizados pelo Cacs-Estudo contribuiu para a identificação das práticas de acompanhamento e controle social desse colegiado em maior e menor grau de simetria às dimensões metodológicas proposta (Fogecs), conforme apresentamos de forma consolidada a seguir.

Tabela 5 - Distribuição de Frequência dos Grupos Categóricos e Lexicais a partir do Expediente Cacs-Estudo

<b>Grupo Categórico</b>	<b>Léxico Associado</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
<b>Financiamento</b>	Fundeb	21	6,69%
	MDE	92	29,30%
	Prestação de Contas	28	8,92%
	Programas/FNDE	33	10,51%
	Receita	2	0,64%
	Programas	5	1,59%
	Remuneração Docente	0	0,00%
	<b>Subtotal</b>	<b>181</b>	<b>57,64%</b>
<b>Oferta</b>	Censo Escolar	2	0,64%
	Matrículas	10	3,18%
	Repetência/Evasão	0	0,00%
	<b>Subtotal</b>	<b>12</b>	<b>3,82%</b>
<b>Gestão Educacional</b>	Visita/Inspeção	1	0,32%
	Plano de Carreira	9	2,87%
	Aulas	1	0,32%
	Gestor	2	0,64%
	Ideb	1	0,32%
	Gestão Educacional	3	0,96%
	Gestão Democrática	1	0,32%
	Currículos	2	0,64%
	Formação Profissional	6	1,91%
	<b>Subtotal</b>	<b>26</b>	<b>8,28%</b>
<b>Controle Social</b>	Papel do Conselho	20	6,37%
	CACS	1	0,32%
	Conselho/Conselheiro	51	16,24%
	Regimento Interno	13	4,14%
	Irregularidade/Legalidade	3	0,96%
	Controle Social	3	0,96%
	Conselho Escolar	0	0,00%
	Aprovação de Contas	4	1,27%
	<b>Subtotal</b>	<b>95</b>	<b>30,25%</b>
<b>Total Geral</b>		<b>314</b>	<b>100,00%</b>

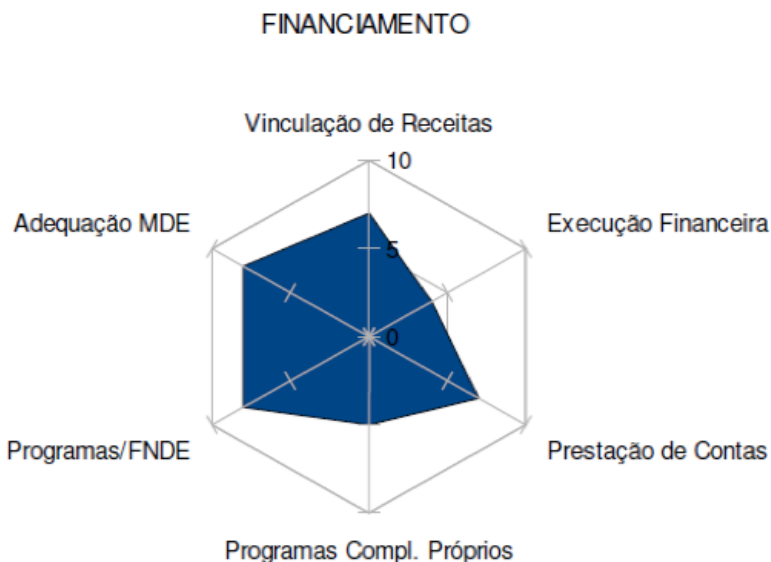
Fonte: Elaborado pelo autor.

### 2.1.1 Dimensão Financiamento

Na dimensão financiamento (Gráfico 1), a pesquisa possibilitou inferir pelo menos 6 temas relacionados às práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Estudo: Vinculação das receitas, adequação da MDE, Programas FNDE, Programas Complementares Próprios, prestação de contas e execução financeira do Fundeb. Neste sentido, houve maior ênfase às práticas relacionadas aos cinco primeiros temas (Vinculação das receitas, adequação da MDE, Programas FNDE, Programas Complementares Próprios e prestação de contas) em relação à execução financeira do Fundeb (Gráfico 1).

A construção do Gráfico 1 pondera, proporcionalmente, as evidências identificadas tanto na aplicação de questionário quanto no levantamento dos expedientes através de um fator de 1 a 10.

Gráfico 1 - Práticas do Cacs-Estudo segundo a dimensão Financiamento



Fonte: Elaborado pelo autor.

O tema vinculação das receitas diz respeito ao processo de acompanhamento quanto à adequação da constituição do Fundeb, a partir das receitas tributárias, detectado por meio da aplicação dos questionários, mas pouco materializado no levantamento dos expedientes do Cacs-Estudo.

A adequação da MDE diz respeito à elegibilidade dos gastos efetuados pelo Fundeb em consonância com as determinações legais (LDB – Lei nº 9.394/1996, artigos 70 e 71), tema bastante presente no levantamento dos expedientes (percentual de 29,30% dos léxicos associados) nessa dimensão, e reconhecido como relevante por cinco dentre os nove conselheiros respondentes do questionário.

O tema programas FNDE diz respeito ao processo de acompanhamento e controle social das prestações de contas relativas aos programas com utilização de recursos federais oriundos do FNDE, presentes tanto nos levantamentos dos expedientes do Cacs-Estudo (10,51% dos léxicos associados) quanto na aplicação dos questionários (seis dentre nove conselheiros respondentes identificam a prática de acompanhamento e controle social relacionada ao tema).

O tema prestação de contas diz respeito ao processo de acompanhamento e controle social das prestações de contas relativas ao próprio Fundeb local (8,92% dos léxicos associados), enquanto o tema programas complementares próprios diz respeito aos programas com recursos do tesouro da localidade, direcionados a áreas da educação, como merenda escolar, transporte escolar e bibliotecas, principalmente quando não é possível acessar os programas federais do FNDE por problemas relacionados às prestações de contas ou inadimplência no sistema do tesouro federal (tema identificado por cinco dentre nove dos conselheiros respondentes dos questionários).

O tema execução financeira, menos destacado dentre os demais temas identificados, diz respeito ao processo de acompanhamento e controle social, direcionado à tempestividade e adequação da execução financeira dos recursos do Fundeb ao longo do ano (identificado por quatro dentre os nove conselheiros respondentes do questionário).

Destaca-se, na análise dessa dimensão, a ausência dos temas relacionados à remuneração docente, léxico previamente categorizado em nossa metodologia, mas não contemplado no levantamento dos expedientes e, conseqüentemente, nos questionários. O nível de participação do segmento profissionais da educação parece justificar a ausência do tema.

## 2.1.2 Dimensão Oferta

A dimensão oferta se caracterizou como a dimensão categórica menos sensibilizada pelos conselheiros do Cacs-Estudo, e a inserção dos temas apresentou um equilíbrio de evidências quando transportadas para o fator de um a dez, proporcionalizando a participação percentual desses temas nos dois instrumentos de coleta utilizados (questionário e levantamento dos expedientes).

Os temas, evidenciados nessas dimensões pelo estudo, foram: matrículas, necessidades especiais dos estudantes, censo escolar, EJA, necessidade docente, capacidade de atendimento das unidades escolares, evasão escolar e repetência (Gráfico 2).



O tema matrículas diz respeito ao número de estudantes matriculados na rede pública, considerando a demanda de crianças, jovens e adultos (3,18% dos léxicos associados no levantamento dos expedientes e prática de acompanhamento e controle social, reconhecida por quatro dentre nove conselheiros respondentes do questionário).

O tema censo escolar diz respeito à responsabilidade legal de os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb supervisionarem a realização do censo escolar (Lei nº 11.494/2007, art. 24 § 9). Nesse quesito, apresentou baixa frequência (0,64% dos léxicos categóricos inventariados e reconhecido por quatro dentre os nove conselheiros respondentes do questionário).

O tema necessidades especiais diz respeito à prática de acompanhamento e controle social, interessada no monitoramento da oferta de vagas destinadas a crianças, jovens e adultos portadores de necessidades especiais (prática reconhecida por apenas três dentre os nove conselheiros respondentes, conforme); o tema necessidade docente diz respeito ao acompanhamento da adequação do quantitativo de professores no quadro de servidores públicos, considerando a demanda dos alunos (prática reconhecida por quatro dentre os nove conselheiros respondentes).

A questão relativa à oferta de vagas para jovens e adultos na rede pública foi contemplada no tema EJA (ausente no levantamento dos expedientes do Cacs-Estudo e reconhecido por apenas três dos nove conselheiros respondentes do questionário).

Os temas evasão e repetência não se apresentaram no levantamento dos expedientes, tampouco foram registrados nas entrevistas e, conseqüentemente, nos questionários aplicados, apesar do contexto adverso, em que se insere a realidade local. Assim, entendemos não constituírem objetos das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Estudo, segundo inferências realizadas por este estudo.

Percebeu-se, de forma inequívoca, a baixa penetração da dimensão oferta no conjunto das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Estudo e, conseqüentemente, dos temas relacionados a essa dimensão.

**Gráfico 2 - Práticas do Cacs-Estudo, segundo a dimensão oferta**



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 2.1.3 Dimensão Gestão Educacional

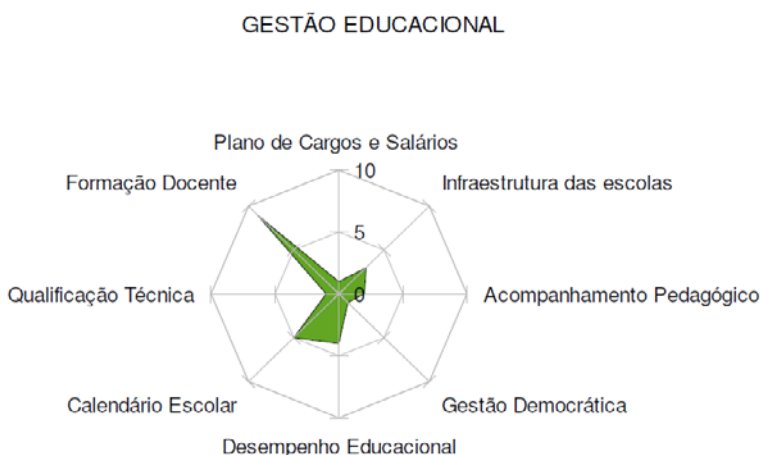
A dimensão Gestão Educacional se constitui como segunda dimensão menos sensibilizada nas práticas de acompanhamento e controle social, efetivadas ou reconhecidas pelos conselheiros do Cacs-Estudo, e os temas relacionados a essa dimensão são igualmente pouco inseridos ou reconhecidos por esse colegiado, à exceção do tema Formação Docente (Gráfico 3).

A construção do Gráfico 3 pondera, proporcionalmente, as evidências identificadas tanto na aplicação de questionário quanto no levantamento dos expedientes através de um fator de um a dez.

O tema Formação Profissional Docente diz respeito às práticas de acompanhamento e controle social relacionadas ao acompanhamento do nível de formação dos professores inseridos na rede pública (1,91% dos léxicos categorizados no levantamento dos expedientes, e reconhecido por sete dentre nove conselheiros respondentes do questionário). O desempenho desse tema, contrastando com a quase ausência dos demais, sugere um *sensu comum* quanto à responsabilização docente no contexto da educação básica, daí a preocupação em monitorar o nível de qualificação desses profissionais.

A limitação quanto ao processo de execução financeira do Fundeb através dos relatórios diretrizes da prestação de contas do fundo, aos quais não tivemos acesso, não nos permite inferir o quão são efetivas quantitativamente e qualitativamente as políticas públicas direcionadas a esse segmento (qualificação docente).

Gráfico 3 - Práticas do Cacs-Estudo segundo a dimensão Gestão Educacional



Fonte: Elaborado pelo autor.

O tema calendário escolar parece constituir pauta de interesse quanto ao direcionamento das práticas de acompanhamento e controle social no Cacs-Estudo, sendo o segundo tema mais reconhecido nessa dimensão, a partir das inferências realizadas pelo questionário (prática reconhecida por quatro conselheiros dentre os nove respondentes).

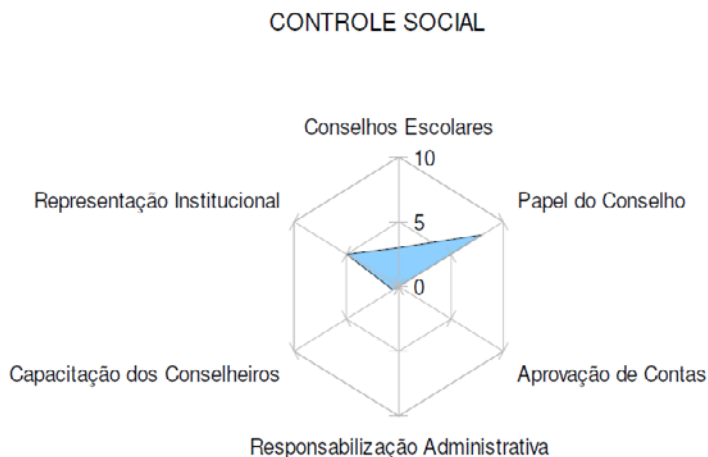
Destaca-se, nessa dimensão, a baixa aderência dos temas gestão democrática, acompanhamento pedagógico e infraestrutura das escolas, na percepção dos conselheiros, quanto ao direcionamento de suas práticas de acompanhamento e controle social.

#### 2.1.4 Dimensão Controle Social

Na dimensão Controle Social, buscamos identificar aproximação das práticas de acompanhamento e controle social, relacionada a seis temas: representação institucional, conselhos escolares, papel do conselho Cacs-Estudo, processo de representação institucional dos segmentos no Cacs-Estudo, capacitação dos conselheiros do Cacs-Estudo, responsabilização administrativa e aprovação de contas (Gráfico 4).

A construção do Gráfico 4 pondera, proporcionalmente, as evidências identificadas tanto na aplicação de questionário quanto no levantamento dos expedientes através de um fator de um a dez.

**Gráfico 4 - Práticas do Cacs-Estudo segundo a dimensão Controle Social**



Fonte: Elaborado pelo autor.

O tema representação institucional diz respeito às discussões acerca do reconhecimento da adequação quantitativa e qualitativa de representação dos diferentes segmentos no conselho, a dinâmica de inserção de pautas advindas dessas representações e o processo de retorno (*feedback*) dos trabalhos realizados no âmbito do Cacs-Estudo para os respectivos segmentos. O tema foi reconhecido por cinco dentre os nove conselheiros respondentes do questionário.

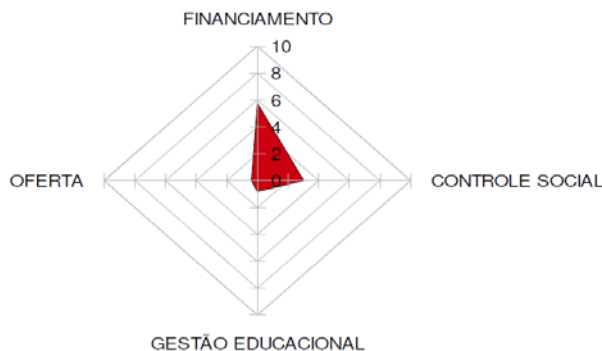
Na temática dos conselhos escolares, buscamos identificar o quanto estas se aproximam das práticas de acompanhamento e controle social do trabalho realizado pelos conselhos escolares, compreendidos como colegiados de gestão democrática escolar e de instâncias mediadoras entre a gestão governamental e a comunidade escolar, portanto, potencialmente sinalizadoras das demandas da comunidade escolar. O tema foi reconhecido por três dentre os nove conselheiros respondentes do questionário, mas não sensibilizado pelas inferências do levantamento dos expedientes do Cacs-Estudo.

O tema papel do conselho diz respeito às práticas de acompanhamento e controle social, relacionadas à definição de metodologias de trabalho, papel, intenções e propósitos do colegiado para o fortalecimento de sua missão institucional.

Esse tema se constituiu como o mais sensibilizado dentre os demais propostos nessa dimensão, apresentando um reconhecimento como prática de acompanhamento e controle social pelos conselheiros do Cacs-Estudo, especialmente no levantamento dos expedientes (6,37% dos léxicos associados), presentes nas tensões entre as representações e os encaminhamentos formalizados no âmbito dos expedientes do Cacs-Estudo, e detectados mesmo na realização das entrevistas.

A presente pesquisa constatou, portanto, o predomínio da dimensão financiamento sobre as demais (oferta, gestão educacional e controle social) (Gráfico 5), consequência inequívoca de uma carência metodológica para organização do trabalho de acompanhamento e controle social e de um maior esclarecimento dos propósitos institucionais dos colegiados Cacs-Fundeb junto a seus componentes.

**Gráfico 5 - Práticas do Cacs-Estudo segundo o Plano Teórico Fogecs**



Fonte: Elaborado pelo autor.

## Considerações finais

O arranjo administrativo financeiro dos sistemas públicos educacionais traz para seu escopo uma perspectiva de controle tanto para o poder executivo (gestão) quanto para o poder legislativo (controle externo) e, complementarmente, estabelece a possibilidade de atuação da população (sociedade organizada) no acompanhamento quanto à correta articulação e execução das políticas educacionais (controle social).

Nesse arranjo, inserem-se os Tribunais de Contas (TC), Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas dos Estados (TCE) e Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), assim como as áreas de planejamento e controle dos entes federativos (União, estados e municípios), instâncias preliminares do processo de tomada de contas do poder delegado.

Especificamente, a Lei do Fundeb instituiu a implantação de conselhos para acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização de recursos no âmbito federal, estadual e municipal, ratificando o conceito de transparência e controle social, no âmbito das políticas de educação, campo fértil para a investigação que se processou na presente pesquisa quanto às práticas de acompanhamento e controle social nas instâncias de controle social relacionadas à educação básica, tomando como símbolo um determinado Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Estudo).

A possibilidade normativa de inserção de diferentes colegiados no âmbito da execução das políticas públicas relativas à educação, com representação da sociedade civil, é algo que formaliza o sentido de gestão democrática da educação e possibilita a articulação dos anseios, necessidades e perspectivas dessa sociedade, constituindo-se em grande inovação na gestão de recursos públicos no segmento educacional.

Os resultados sobre a investigação das práticas de acompanhamento e controle social do Cacs-Estudo indicaram que o mesmo não consegue depreender, a partir da investigação realizada e das evidências obtidas, que o papel de fiscalização financeira do conselho não substitui a função institucional dos tribunais de contas quanto à adequação técnica do processo de cálculo da vinculação das receitas da educação, sua subvinculação ao fundo de financiamento da educação básica (Fundeb) e a correta execução financeira desses recursos.

A partir da investigação realizada e das evidências obtidas, percebeu-se também que o Cacs-Estudo não consegue compreender que os tribunais de contas são instâncias capacitadas tecnicamente, que podem contribuir no exercício do papel de fiscalizador dos recursos do Fundeb e alçar o conselho a uma condição

de proposição de nova racionalidade na execução financeira dos investimentos educacionais, mais aproximada aos anseios da comunidade do entorno escolar, professores, técnicos da educação e estudantes.

Como produto da investigação deste trabalho, notou-se igualmente que o Cacs-Estudo não consegue efetivar seu papel de supervisão do censo escolar e, em consequência, repercutir na identificação das variáveis que condicionam a retenção e evasão escolar, o que, por sua vez, poderia resultar na adoção de medidas e aperfeiçoamento de políticas públicas educacionais, capazes de garantir o efetivo acesso e permanência das crianças, jovens e adultos no sistema público de educação básica.

A atuação do Cacs-Estudo, tomando por base as evidências da investigação ora realizada, não consegue promover a articulação e o funcionamento dos conselhos escolares, nem reconhece que essa dimensão se insere no escopo das atribuições dos colegiados do Fundeb, e que a efetivação dos conselhos escolares promoveria o sentido democrático da gestão educacional, repercutindo positivamente no funcionamento do próprio colegiado Cacs-Estudo.

De modo geral, a presente investigação percebeu a sobreposição da dimensão do financiamento, apesar da condição limitada com que se materializa no trabalho do Cacs-Estudo, pouco ilustrada, pouco detalhada e pouco exemplificada nos expedientes investigados, sobre as demais dimensões, oferta, gestão educacional e controle social, sempre sub-representadas em todas as perspectivas que a investigação realizou (levantamento de documentos, aplicação de questionários e entrevistas)

A compreensão dos fenômenos que envolvem a atuação dos Cacs da educação básica permite inferir medidas de aperfeiçoamento e efetivação de seus papéis institucionais, capazes de influenciar na implementação de políticas públicas direcionadas ao alcance do patamar mínimo de qualidade do ensino nos sistemas públicos, contribuindo à efetividade do sentido democrático da gestão dos sistemas públicos de educação.

O trabalho sugere outros esforços de investigação, voltados à identificação de fenômenos subjacentes à atuação desses colegiados e no desenvolvimento de iniciativas de qualificação de seus integrantes, tomando como parâmetros as dimensões do financiamento, oferta, gestão educacional e controle social (Fogecs) como núcleo teórico dessas iniciativas.

## Referências

ARAGÃO, J. W. M. **Os Conselhos municipais do Fundef: gestão democrática e controle social**. 2003. 294 f. Tese (Doutorado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 5/10/1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: D.O.U., 23/12/1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (...). Brasília: D.O.U., 22/6/2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 25 maio 2010.

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

\_\_\_\_\_. **Fundeb: A redenção da Educação?** Campinas: Autores Associados, 2008.

FARENZENA, N. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional legal (1987-1996)**. Tese (Doutorado em Educação)– Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. 259 f.

FRIGOTTO, G. Prefácio. **Conselhos participativos e escola**. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Org.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 7-11.

GANDINI, R. P. C.; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 59-72.

LEHER, R. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 20-25.

MELCHIOR, J. C. A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

PAZ, R. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-24.

SCHEVISBISKI, R. S.; SALES, M. R. P.; FUCKS, M. O controle social na política de saúde: um estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1991-2001). In: FUCKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Org.). **Democracia e Participação**. Curitiba: UFPR, 2004. p. 105-119.

Recebimento em: 04/02/2014.

Aceite em: 07/03/2014.