



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

Um estudo de caso do controle social dos recursos do FUNDEB no município do RJ: desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital fluminense

TED JEFFERSON PEREIRA DA SILVA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ)

THAIS ANDRADE DA SILVA OLIVEIRA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ)

CARLYLE TADEU FALCÃO DE OLIVEIRA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ)

Um estudo de caso do controle social dos recursos do FUNDEB no município do RJ: desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital fluminense

1 Introdução

A Constituição Federal (1988), que inaugura na história brasileira a conquista de um Estado democrático de direito, traz à tona a gestão pública como uma garantia democrática em prol da sociedade. A citada Magna Carta assevera em seu texto constitucional no artigo 204 “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis[...]”. Observa-se ainda que várias outras legislações infraconstitucionais e normativas têm regulamentado a aplicabilidade necessária para a prevalência dessa gestão. (Brasil,1988); (Balieiro & Macedo,2022); (Matos et al., 2022).

Constata-se que o debate sobre a gestão pública democrática auferiu destaque em estudos e pesquisas com a conquista daquele direito, expresso na CF-1988, considerando que a experiência brasileira tem evidenciado que garantia legal não é condição suficiente para se concretizar um direito, de modo que se necessita de uma estrutura eficaz e de uma mudança cultural (Balieiro & Macedo,2022).

Nesse enredo surge o controle social dos recursos, destinados às políticas de fundo a ser empregado no incentivo a educação pública, foi implementado por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Tal instrumento de controle, criado pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19/12/2006, regulamentada pela Lei n.º 11.494, de 20/06/2007, mostrou-se como um importante instrumento de conquista para sociedade civil. O mencionado dispositivo legal, inicialmente, apresentava uma data limite para vigorar, a qual se encerraria no final de 2020. Entretanto, em 25/12/2020, foi aprovada a Lei n.º 14.113 que revogou os dispositivos da Lei n.º 11.494/2007, de modo a prever que o Fundeb vigore permanente a partir de 2021.

O assunto do financiamento da educação brasileira, atualmente, tem sido discutido inúmeras vezes no meio acadêmico, devido à necessidade de recursos para implantar as políticas públicas do setor educacional. Deste modo, quando discutimos o financiamento educacional, outros elementos são abordados, como a composição e aplicação de recursos e sua fiscalização. (Lucyk,2020).

O Fundeb se manteve com o propósito de ser possível efetivar o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos direcionados as redes de ensino público, no âmbito do governo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS).

1.1 Prolema e objetivo

Neste trabalho, foi estudado o CACS do Município do Rio de Janeiro, por possuir a maior arrecadação do Fundeb entre os municípios do Estado do RJ (R\$ 3,55 bilhões em 2021, conforme a Controladoria Geral do Município do RJ. Acrescenta – se, ainda, que a capital fluminense possui a maior quantidade de unidades escolares (1.544) em funcionamento no Estado com 634.007 alunos, conforme sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Diversos autores como Costa et al. (2018); Gama e Santos (2019) constaram que inúmeras dificuldades enfrentadas pelos conselheiros do CACS Fundeb, por exemplo: baixa capacitação; pouco tempo para analisar documentos e emitir pareceres; precária infraestrutura; ausência de conselheiros em reuniões; acesso restrito às informações; e

desconhecimento da real função de um conselheiro do CACS Fundeb, além de participarem apenas para atenderem convites da administração pública municipal.

Diante do exposto, o presente estudo visa a identificar os desafios, as dificuldades e as contribuições do CACS Fundeb no Município do Rio de Janeiro (RJ), no período de 2019 a 2021, bem como construir os apontamentos que contribuam para o seu fortalecimento.

A delimitação temporal (2019-2021) é justificada por ser o período crítico da pandemia que assolou o Brasil e o mundo, tendo sido decretado *lockdowns* e com as escolas públicas fechadas em sua grande maioria.

A relevância social do presente trabalho está na possibilidade de trazer para a sociedade carioca, uma reflexão sobre sua contribuição para o controle social das ações da prefeitura em relação ao Ensino Básico municipal.

A relevância gerencial consiste na possibilidade do aperfeiçoamento da gestão da política pública do Fundeb por meio de uma atuação mais efetiva do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS Fundeb).

Por fim, deseja-se contribuir para a área de estudos sobre o controle social da administração pública, com mais informações e dados coletados nesse campo. Neste estudo, realizou-se a coleta de dados, nas legislações municipal, estadual e federal, bem como atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CACS Fundeb ocorridas no período de 2019 a 2021, obtidos no sítio da Secretaria Municipal de Educação (SME). Além da análise documental e bibliográfica, utilizou-se a entrevista semiestruturada aberta e fechada com todos os conselheiros do CACS Fundeb, a fim de colher informações sobre suas participações no conselho.

1. Fundamentação Teórica

2.1 Controle social da administração pública

O período dos anos 80 foi marcado por um processo de redemocratização no país, após intensas discussões e reivindicações da sociedade civil organizada que, segundo Chatterjee (2004, pp. 30-33), é a uma associação ou conjunto de associações de indivíduos livres de tutela estatal, dotados de direitos iguais, inclusive contra o Estado, passando a valer como cidadãos capazes de interferir nos negócios públicos por meio de instituições políticas representativas; a participação democrática; e o controle social foram se consolidando (Maia et al., 2019). As ideias de descentralização administrativa, municipalização e gestão democrática foram, lentamente, estabelecidas em decretos, pareceres, leis, até a aprovação da CF/88 (Matos et al., 2022). Esses direitos sociais foram sancionados com a publicação da CF-1988 que “instituiu espaços democráticos de formulação, gestão e controle das políticas sociais, por meio de órgãos representativos” (Diegues, 2013, p. 82; Maia; et al., 2019). A partir dessas conquistas passou-se a ter o controle social, com a representatividade da população, considerando uma participação democrática (Matos et al., 2022).

Segundo Lakatos e Marconi (2006, p. 236), o controle social corresponde ao “[...] conjunto das sanções positivas e negativas a que uma sociedade recorre para assegurar a conformidade das condutas aos modelos estabelecidos”. A partir do que foi evidenciado é possível considerar que o acompanhamento e controle social são ações fiscalizadoras que permite à sociedade exercer junto ao Estado, atuação nas políticas públicas, podendo tomar decisão, fiscalizar suas necessidades e controlar a sua execução (Matos et al., 2022).

No entanto, o Brasil ainda está em processo de amadurecimento democrático e novos arranjos entre estado e sociedade são necessários para que esse fato evolua. Nesse momento, reforça-se a necessidade de se fortalecer e aprimorar instrumentos que garantam transparência

que segundo Gomes, Amorim e Almada (2018) é quando sujeitos independentes dos agentes públicos buscam informação necessária para saber o que foi praticado, por quem e qual o escopo; e controle social. De acordo com Andion (2012) e Costa et al. (2018), os conselhos de políticas públicas entram nesse cenário e é por eles que a sociedade civil ganha reconhecimento no espaço público. No momento atual, a literatura aponta idealmente a transição de uma perspectiva de administração pública exclusivamente estadocêntrica para um padrão sociocêntrico. (Andion,2012; Costa et al., 2018).

O controle social pode se realizar via participação do cidadão, individualmente, em referendos, plebiscitos ou ações populares, e por meio da participação coletiva da sociedade organizada, como por exemplo, associações, sindicatos, partidos políticos e conselhos. (Braga, 2011) e (Costa et al., 2018).

O controle social pode ocorrer pela ação primária ou secundária. A ação primária abrange a transparência, a *accountability* e a função política, realizando o controle dos gastos públicos, a fiscalização das ações da administração pública, o acompanhamento e a verificação da gestão dos recursos públicos. A ação secundária engloba as formas jurídicas e sociais. (Braga, 2011 Costa et al., 2018).

Com efeito, no País o controle social é realizado pela atuação popular na gestão pública, que se expressa de diferentes formas, ou seja, por meio de canais de informação e instrumentos que oferecem ao cidadão uma aproximação aos processos decisórios de interesse da coletividade. Em se tratando do campo educacional, um meio legal constituído e institucionalizado para o controle social, são os conselhos gestores do Fundeb, que devem ser criados em todas as esferas federativas (Maia et al., 2019).

2.2 O controle social por meio dos conselhos

Os Conselhos são órgãos colegiados mediadores entre o Estado e a sociedade, constituindo-se em meios de participação popular em benefício dos interesses públicos (Soares, 2011; Gama & Santos, 2019).

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), definir participação social implica entender as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem com o objetivo de “influenciar a formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social (saúde, educação, habitação, transporte, etc.)”. (BRASIL, 2021)

Conforme Matos et al (2022), são órgãos coletivos que têm a capacidade de tomar decisões sobre a utilização de bens materiais ou sociais das políticas públicas, além de mediadores das negociações entre o poder público e a sociedade civil.

Os referidos órgãos coletivos favorecem a democratização da sociedade, “[...] a participação, as demandas da sociedade materializadas em políticas, a maior transparência do aparelho de Estado, e todos os grupos representados querendo o bem comum” (Peroni, 2008, p. 192). No entanto, conforme Pinto (2008, p. 153), os conselhos são tão antigos quanto às primeiras formas de organização social e tão quanto seus integrantes mais experientes reuniam-se para resolver problemas não previstos nos marcos de sua tradição normativa. (Matos et al., 2022).

De acordo com Valle (2008), a partir da constituição federal de 1988 os conselhos passaram a exercer um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população em diferentes áreas de interesses para os cidadãos, configurando-se como um ambiente de conexão entre a sociedade e os governantes. Por meio desse triunfo foi instaurado os Conselhos Tutelares, de direitos da criança e do adolescente, conselho de saúde, conselhos escolares, bem como o conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundeb, dentre outros (Matos et al., 2022).

Apesar de existir um acompanhamento dos conselhos gestores, no que se trata às políticas educacionais e ao financiamento da educação, seu poder de ação ainda é limitado. Isso ocorre porque os mecanismos de controle públicos atendem ao modelo gerencial, que “redefiniu o modo de organização, financiamento a gestão dos sistemas de ensino”, por meio da descentralização, no entanto não garante uma autonomia, mais eficiência e nem um comando dos conselhos. (Carvalho, 2009, p. 1148); (Maia; et al., 2019).

2.3 O FUNDEB e o CACS

A CF-1988 e as emendas constitucionais (EC) posteriores, auxiliaram os novos regramentos das políticas de financiamento da Educação Básica, incorrendo principalmente sobre os estados e municípios (SILVA, 2021; Roggero & Silva, 2021). Adiciona-se que os conselhos municipais, associados ao conceito do controle social, integram-se ao Estado democrático de direito, constituindo o controle do poder público pela sociedade (Maia; et al., 2012).

Evidencia-se que a sub vinculação dos recursos por meio das políticas de fundos , em 1996, levou à formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e, a partir de 2006, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tornando-os grandes criadores das políticas de Educação Básica, constituindo-se como a principal fonte de financiamento e de busca nos avanços das oportunidades educacionais, responsável pela manutenção da maioria das redes municipais e estaduais de ensino – ainda que com problemas a serem sanados, quanto à distribuição dos recursos. (Roggero & Silva, 2021).

O Novo Fundeb transformou-se numa política pública fundamental que fortalece as redes de ensino municipais e reduzem as disparidades educacionais; por aperfeiçoar a distribuição de recursos pelo sistema híbrido, mantendo os critérios e os percentuais de distribuição do fundo anterior, todavia aumentando a complementação anual da União ao fundo de 10% para 23%, gradualmente até 2026; e por constitucionalizar o Custo Aluno Qualidade (CAQ). (Brasil, 2020); (Roggero & Silva, 2021).

Cabe destacar que o sistema de fiscalização e controle foi conquistado e representado na CF/88 a fim de tentar prevenir riscos, desvios e maus usos do dinheiro público e foi a partir dessa lei maior que foram conciliados os princípios de Democracia Representativa, Democracia Participativa e reconhecida a Participação Social nas políticas públicas. A Carta Magna nos diz que a fiscalização e controle devem acontecer nas três esferas de poder, no Executivo, Legislativo e Judiciário. Ademais, a população pode praticar o controle social por meio de mecanismos que possibilitam o acompanhamento do uso dos recursos públicos. (Matos et al., 2022).

O controle social em relação aos recursos financeiros da política educacional foi introduzido com o Fundef e aprimorado com o Fundeb, na busca de proporcionar o exercício do direito de controlar a utilização das verbas públicas da educação. Cabe ressaltar que a Lei do Fundef “[...] foi a lei de maior impacto na conscientização de necessidade do controle social das políticas públicas de educação em nosso país” Valle (2008, p. 67), pois introduziu a participação popular no controle das políticas públicas, além de validar a participação e o controle social da aplicação dos recursos nas despesas em educação das secretarias municipais e estaduais da educação, principalmente nos municípios brasileiros, inclusive na implementação de suas políticas educacionais. (Matos et al., 2022).

Ainda nesse contexto, com a aprovação do Fundeb, em 2007, o CACS passou por alterações. No Fundef “[...] a lei não definiu a forma de seleção dos membros, o que contraditoriamente, foi um dos aspectos que contribuíram para ineficácia do acompanhamento e do controle social” Edir et.al. (2009, p. 161). Esse acontecimento possibilitou a indicação de cidadãos para exercerem a representação, que na maioria das vezes eram feitas por pessoas de confiança do chefe do Poder Executivo, ou que não tinham instrução e conhecimento suficiente para exercer minuciosamente o acompanhamento e o controle social. (Souza & Vasconcelos, 2008); (Matos et al., 2022).

Nesse cenário, com a criação do Fundeb, a legislação instituiu critérios que visavam impedir algumas pessoas de serem conselheiros, tais como parentes, cônjuges do chefe do executivo e dos secretários, funcionários que trabalham na tesouraria ou na contabilidade, responsáveis pelo controle interno, estudantes não emancipados e pais de alunos que exercem cargos públicos de confiança ou comissionados, ou prestem serviços terceirizados aos Poderes Executivos (§5º, art.34 da Lei n.º 14.113/2020). Também se vedava que a presidência do CACS do Fundeb fosse exercida por representante indicado pelo governo gestor dos recursos (§5º, art.34 da Lei n.º 14.113/2020).

No que é apresentado por Bassi e Camargo (2009), a legislação do CACS Fundeb, ao contrário do que regulava o Fundef, tornou necessária a apresentação de pareceres do CACS sobre a sua análise da prestação de contas, que instruirão os documentos da prestação de contas a serem enviados pelo Poder Executivo aos Tribunais de Contas (TCs) competentes. Ressalta-se ainda que “[...] o conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado formado por segmentos que representam o aparelho governamental e a sociedade civil” (Cabral, 2009, p. 87), viabilizando também a participação popular na fiscalização das prestações das contas públicas. Cabe ainda acrescentar que o CACS não é gestor ou administrador dos recursos do Fundeb; cabendo-lhe apenas acompanhar as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego dos recursos do Fundeb. (Matos et al., 2022).

A Lei do Fundeb determina que os conselhos irão atuar com autonomia, sem qualquer vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados regularmente ao final de cada mandato dos seus membros. Define ainda que “[...] os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandatos de, no máximo, 04 (quatro) anos, vedada a redução” (Brasil 2020). É importante frisar que o citado conselho é um órgão em que os membros possuem poderes idênticos de voto, e, pelas características expostas acima, entende-se que não se configura como uma unidade administrativa dos governos federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, e é fundamental que sua atuação seja traçada de acordo com o interesse público - satisfação das necessidades coletivas, segundo Amaral (2001, p.35-38), para que o acompanhamento seja efetivo. (Matos et al., 2022).

Realça-se que o IV e §1º do artigo 34, , da Lei nº 14.113/2020, os Conselhos Municipais do Fundeb devem ser compostos por, no mínimo, 9 (nove) membros, sendo cada representante eleito pelo seu respectivo segmento: a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas, sendo que o CACS Fundeb do Município do Rio de Janeiro ainda possui um

integrante do Conselho Municipal de Educação (CME) e um do Conselho Tutelar, perfazendo um total de 11 conselheiros. Somando-se ao conceito mencionado acima o CACS Fundeb é um colegiado formado por representantes de entidades associadas a educação que atuam voluntariamente. Deve ser criado por ato legal, emanado pelo poder executivo, em âmbito federal, estadual e municipal e a indicação dos membros titulares e suplentes deve ser feita de forma democrática por cada segmento social, por meio de eleição direta, no caso dos professores, pais, estudantes e diretores. (Brasil,2020); (Maia; et.al., 2019).

Por fim, apesar de a composição do CACS Fundeb estar definida na lei federal, a maneira de composição dos representantes que passam a compor o conselho pode ocorrer de diversas maneiras, em algumas situações a seleção do conselheiro ocorrerá por meio de indicação e não por uma escolha democrática dos próprios membros de cada segmento dessa composição. (Matos et al., 2022). O que nos sujeita à necessidade de uma legislação que regulamente com mais critérios a escolha dos representantes por cada segmento, para que a sociedade civil tenha conhecimento e participe da escolha de maneira efetiva. Ressalta-se que a composição do CACS Fundeb do Município do Rio de Janeiro (2019-2021) seguiu a mesma composição definida pela lei federal, acrescida dos seus respectivos suplentes.

2. Metodologia

Quanto ao objetivo, esta pesquisa pode ser caracterizada como exploratória e descritiva, visto que, buscou informações e características sobre o CACS Fundeb quanto às suas funções e estrutura básica, descrevendo os desafios, as dificuldades e as contribuições apontadas pelos conselheiros. Na visão de Gil (2022, p.27) a pesquisa exploratória tem a finalidade de “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” enquanto a descritiva tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno.

Já quanto à forma de abordagem do problema, este estudo caracteriza-se como qualitativo, pois possui uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, ou seja, algumas subjetividades não podem ser transformadas em números.

Estudos da metodologia qualitativa “podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar procedimentos dinâmicos vividos por grupos sociais.” (Richardson,1999, pp. 80).

Quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se como estudo de caso, pois concentra-se no CACS FUNDEB do Município do Rio de Janeiro – e busca explorar as situações reais dos conselheiros e proporcionar uma visão global do problema em torno do controle social de recursos do FUNDEB. Considerando a classificação de Gil (2022, p. 35), estudo de caso pode ser “utilizado para explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos”, pois tem o propósito de auxiliar no conhecimento de determinado problema e ainda “descrever a situação do contexto em que está sendo realizada determinada investigação.

Ainda sobre os procedimentos, pode-se classificar como pesquisa bibliográfica, pois esta constitui parte da pesquisa descritiva, quando objetiva recolher informações e conhecimentos prévios acerca do problema, obtidos através principalmente de livros e artigos científicos. (Beuren et al.,2003). A pesquisa bibliográfica compreende o estudo sobre o controle social da Administração Pública e sobre os desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital Fluminense.

As pesquisas bibliográficas foram realizadas pelo *software Mendeley* seguindo os filtros com palavras de busca indicadas na tabela 1 abaixo.

Tabela 1
Tabela de dados bibliográficos

Mendeley						
	Artigos					Outros (Jornais, conferências, livros e teses)
Período	2022	2021	2020	2019	2018	
Controle	1.210	6.952	6.909	5.882	6.017	99.387
Controle Social	118	806	905	847	1.025	11.242
Fundeb	8	64	50	30	25	357
CACS	0	5	4	7	6	40
CACS do Fundeb	0	3	1	1	2	11

Fonte: Elaboração dos autores, tendo como base o *software Mendeley*.

Conforme Marconi & Lakatos (2019), o principal interesse do pesquisador com as entrevistas qualitativas é compreender as perspectivas e experiências dos entrevistados, conhecer o significado que o entrevistado dá aos fenômenos e eventos de sua vida cotidiana, utilizando seus próprios termos, sendo uma das técnicas mais usuais na investigação qualitativa.

A entrevista iniciou-se após um contato direto com a Secretária do conselho CACS Fundeb do Município do Rio de Janeiro, nesse momento foi solicitado o contato dos conselheiros e agendado a entrevista. Foi possível realizar a entrevista com todos os onze (11) conselheiros contactados, a forma de abordagem foi via plataforma zoom e telefone com duração média de 45 minutos para cada membro.

Então, o estudo utilizou também como instrumento de coleta a entrevista semiestruturada aberta e fechada, a fim de colher informações sobre a atuação dos conselheiros do CACS Fundeb, com foco na compreensão acerca da qualificação e das ações empreendidas em sua atuação, complementando as informações registradas nos documentos.

Para alcançar o objetivo proposto foi utilizada a pesquisa documental. Que se caracteriza por se valer de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reformulados a depender do objetivo da pesquisa. (Gil, 2002). Nesse estudo, realizou-se a coleta de dados, que envolveu a legislação municipal, estadual e federal, bem como atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CACS Fundeb ocorridas no período de 2019 a 2021. Esses documentos foram obtidos no sítio da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Os dados foram tratados por análise de conteúdo (Bardin, 2016) tendo como categorias duas diretrizes básicas para o exercício do controle social sobre o Fundeb do Rio de Janeiro: (a) o conhecimento e competência dos conselheiros para desempenho de suas funções; e (b) as atividades desenvolvidas pelos conselheiros do CACS e seus desafios.

3. Resultados e Discussão

4.1 O CACS Fundeb do município do RJ

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb) no Município do Rio de Janeiro foi instaurado pela lei municipal de nº 6.896/2021 que dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da (Fundeb), em consonância com a lei federal 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

O CACS do município do Rio de Janeiro poderá ter mais 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil, além dos 11 descritos na seção anterior, que totalizariam 13 (trezes) conselheiros, mas, até junho de 2022, essas vagas não foram ocupadas.

Vale salientar que os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social não são remunerados para exercer o cargo de conselheiro, em outras palavras, diz-se que os mesmos exercem trabalho voluntário no conselho, quase sempre conciliando os horários de atuação com sua vida pessoal e profissional, sendo considerada uma atividade de relevante interesse social. É interessante dizer que os mesmos têm a obrigatoriedade de manter o sigilo sobre as informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que deles receber informações. (Brasil, 2020).

De acordo com o regimento interno do CACS Fundeb do Município do Rio de Janeiro, os membros do referido conselho devem reunir-se uma vez a cada mês para acompanhar, analisar e deliberar sobre os recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. (Rio de Janeiro, 2021).

Enfatiza-se que o CACS Fundeb não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com os órgãos de controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com os órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas a quem competem a apreciação das contas do Poder Executivo (FNDE).

Portanto, pode debater, investigar, discutir, mas não possui poderes para punir os gestores, todavia tem o dever de encaminhar aos órgãos competentes as irregularidades identificadas para que as medidas cabíveis sejam adotadas no intuito da aplicação apropriada dos recursos. (Davies, 2008); (Gama & Santos, 2019); (Maia; et.al., 2019).

4.2 Perfil dos Conselheiros

Os resultados revelam que o CACS Fundeb do RJ atende à composição prevista na Lei do Fundeb. Dentre os 11 conselheiros, 6 são do sexo feminino e 5 do sexo masculino, sendo que todos atuam há um ano e meio na função. Em termos de escolaridade, os conselheiros possuem ensino básico (1), ensino médio incompleto (1), ensino médio completo (1), superior incompleto (1), superior completo (2), especialização (3), mestrado (1) e doutorado (1). Uma questão proposta aos conselheiros, especificamente, dizia respeito a sua filiação a algum partido político e, de acordo com as respostas obtidas, 3(três) dos conselheiros declarou-se filiado a partido político.

Os resultados da pesquisa foram analisados à luz da proposição de Nacif (Ibidem, p. 23) na qual “quanto melhor as relações entre os atores governo e sociedade civil, melhor será a atuação dos conselheiros de controle social na produção de boas políticas públicas, nos diversos conselhos existentes”. Nesse caso, temos 5 (cinco) representantes do poder público [Poder Executivo Municipal (1), SME (1), servidor técnico-administrativo (1), CME (1) e CT (1)] e 6 representantes da sociedade civil [professores (1), diretores (1), pais de aluno (2) e estudantes (2)].

Quanto à participação em outras atividades durante a atuação no CACS, 5 conselheiros não participam de nenhuma outra atividade, um conselheiro participa de atividades de sindicato de classe, e outros 5 conselheiros participam de ONGs, associação de moradores ou centro comunitário, movimento de igrejas e instituição filantrópica.

4.3 Conhecimento e competência dos conselheiros para desempenho de suas funções

Os conselheiros foram questionados sobre sua participação em cursos de capacitação para a função de conselheiro. Verificou-se que 9 (nove) conselheiros não participaram de

nenhum curso de capacitação que os preparasse para a função. Eles foram questionados quanto ao nível de conhecimento em relação às leis que orientam o funcionamento do CACS e seu acesso a elas (Tabela 2).

Tabela 2 – Conhecimento e acesso dos conselheiros à legislação pertinente à função de conselheiro

	Quanto à Lei n.º 14.113/2020- Lei que instituiu o NOVO FUNDEB	Quanto ao Decreto n.º 10.656/2021 que regulamenta a Lei n.º 14.113/2020 (NOVO FUNDEB)	Quanto à Legislação municipal sobre o FUNDEB (instituição do Conselho, Decreto e Regimento Interno)	Quanto aos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/1996	Quanto à Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação – LAI).
Tenho pouca informação sobre esta Lei	2	2	6	1	4
Li algumas vezes, tenho facilidade de acesso e conheço suas diretrizes	8	8	3	9	5
Consulto a Lei sempre nas deliberações do Conselho e utilizo suas premissas para realizar trabalhos no Conselho	1	1	2	1	2
Total	11	11	11	11	11

Fonte: Elaboração dos autores, tendo como base os dados da pesquisa

Apenas 2 (dois) conselheiros não conhecem o Manual de Orientação para conselheiros do Fundeb. De maneira geral, os conselheiros consultam a legislação quando necessário.

O nível de conhecimento dos conselheiros sobre contabilidade, auditoria, contas públicas e conta do Fundeb é apresentado na Tabela 3. Considera-se que as matérias básicas listadas na tabela sejam relevantes e constituem um conjunto de competências para desempenho das funções dos conselheiros, pois entre as tarefas no CACS estão a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e o acompanhamento dos registros contábeis e aplicação dos recursos do fundo. O nível de sua competência foi determinado pelo grau de conhecimento que eles possuíam para cada item da tabela em uma escala de 0 a 5 pontos e foi obtido durante as entrevistas mediante perguntas do quanto cada um conhecia sobre cada um dessas matérias de conhecimento.

Tabela 3 – Nível de conhecimento sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e contas do Fundeb

Avalie seu grau de conhecimento sobre as matérias abaixo: Dê nota de 0 a 5.	0	1	2	3	4	5
Noções de contabilidade	2	4		1	2	2
Noções de auditoria	2	1	4	1	2	1
Noções de contas públicas	2	1	2	3	1	2
Noções das contas do FUNDEB	1		1	4	3	2

Total	7	6	7	9	8	7
%	16%	14%	16%	20%	18%	16%

Fonte: Elaboração dos autores, tendo como base os dados da pesquisa

Os números mostram que 46% dos conselheiros possuem baixo conhecimento (notas de 0 a 2) sobre noções de contabilidade, auditoria, contas públicas e contas do Fundeb.

4.4 Atividades desenvolvidas pelos conselheiros do CACS e seus desafios

Quanto à periodicidade das reuniões do CACS, 8 (oito) conselheiros participam da reunião pelo menos uma vez por mês, sendo esse, normalmente o dia disponibilizado para as tarefas do conselho. Entretanto, 3 (três) conselheiros responderam comparecer uma vez por trimestre, outro uma vez por bimestre e outro não possui periodicidade definida. A Tabela 4 detalha o comportamento dos conselheiros diante de tarefas específicas.

Tabela 4 – Realização de tarefas

	Sim	Não
Solicita/consulta extrato bancário do fundeb.	4	7
Daqueles que solicitaram, quantos confrontam as informações do extrato com as contas contábeis apresentadas no conselho.	3	1
Acessa a página da internet do FNDE para obter informações do Fundeb.	8	3
Daqueles que acessam o FNDE, quantos obtêm informações sobre os valores dos coeficientes de distribuição dos recursos, por aluno/ano e valores previstos no Fundeb.	7	1
Dos que obtêm informações sobre os coeficientes, quantos utilizam dados do FNDE para confrontar as planilhas apresentadas na reunião.	4	3
Verifica o andamento de obras realizadas e/ou serviços realizados com recursos do Fundeb.	1	10
Realiza visitas/inspeções para verificar a adequação e a regularidade do transporte escolar.	1	10
Verifica a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundeb.	2	9

Fonte: Elaboração dos autores, tendo como base os dados da pesquisa.

Dentre as atividades elencadas, apenas 4 (quatro) solicitaram/consultaram os extratos bancários do Fundeb. 8 (oito) consultaram a página do FNDE, mas apenas 4(quatro) confrontaram os dados com as planilhas apresentadas na reunião. Apenas um conselheiro verificou o andamento de obras e serviços realizados e a adequação e regularidade do transporte escolar e 2 (dois) verificaram a utilização de bens adquiridos. Como um dos objetivos do CACS é fiscalizar a adequada utilização dos recursos do Fundeb, visualiza-se um baixo empenho desses conselheiros.

Os conselheiros, em princípio, não se sentem pressionados para realizar suas funções em relação a acompanhar e controlar as contas do Fundeb, assim como vistoriar e realizar conferência física em escolas ou em outros locais. Todavia, 2 (dois) conselheiros sentem receio em formalizar denúncia aos órgãos competentes de fiscalização se encontrar algo errado. A Tabela 5 mostra o nível de receio dos conselheiros para a execução de atividades específicas.

Tabela 5 – Receio para desempenho de atividades

	Sim	Não
Realizar trabalhos de acompanhamento e controle das contas do Fundeb.	0	11
Realizar trabalhos de vistoria e conferência física em Escolas ou em outros locais.	0	11

Fonte: Elaboração dos autores, tendo como base os dados da pesquisa

Nas perguntas abertas, os conselheiros deveriam responder as suas maiores dificuldades, contribuições do conselho para melhoria na educação básica do Município do RJ, desafios enfrentados como conselheiros, contribuições que o conselho lhe proporcionou enquanto cidadão e como os conselheiros buscam se informar e adquirir conhecimentos para auxiliar nas atribuições do CACS Fundeb.

Com base nos resultados aferidos, verificou-se que as principais dificuldades listadas pelos conselheiros foram a falta de tempo, qualificação para o cargo, e remuneração, pouco debate em reuniões presenciais e 2 (dois) responderam não terem dificuldades.

Chama a atenção nas respostas das prioridades, pois a maioria informou que seria fiscalizar, inspecionar e acompanhar a aplicação dos recursos, mas apenas um conselheiro verificou o andamento de obras e serviços realizados e a adequação e regularidade do transporte escolar e 2 (dois) verificaram a utilização de bens adquiridos.

Nas respostas das contribuições dos conselhos para melhoria na educação básica, a maioria respondeu em fiscalizar as verbas, maior participação do conselho junto à sociedade, acompanhamento e publicidade dos gastos, mas poucos fiscalizam e acompanham e não foi identificada a participação da sociedade nas atas dos conselhos.

Os maiores desafios, segundo os dados das entrevistas, foram entender as contas públicas e do Fundeb.

Nas respostas das contribuições que o conselho lhe proporcionou enquanto cidadão, a maioria informou conhecimento, mas uma se destacou: “A melhor contribuição para a vida, conhecimento. Eu não sabia que como cidadão poderia fiscalizar ou ter essas informações, agora sei que posso. E posso exigir e fiscalizar. Ter a ampla certeza que estar sendo bem empregado os valores repassados.”

Nas respostas a questão de como os conselheiros buscam se informar e adquirir conhecimentos para auxiliar nas atribuições do CACS Fundeb, todos informaram que as trocas de experiências durante as reuniões é a principal fonte de conhecimento.

5 Conclusão

O presente trabalho teve como objeto de estudo o controle social do ensino público básico delimitado ao Conselho do Fundeb do Município do Rio de Janeiro, objetivando identificar os desafios, dificuldades e contribuições do CACS Fundeb no Município do RJ, no período de 2019 a 2021, bem como construir os apontamentos que contribuam para o seu fortalecimento. Após, a realização de pesquisa bibliográfica e documental sobre a temática problematizada, foi realizada entrevista semiestruturada, onde foi possível elaborar algumas considerações para finalizar este trabalho.

Os resultados revelam que o CACS Fundeb do RJ atende à composição prevista na Lei do Fundeb sendo constituído por onze membros, sendo 5 representantes do poder público e 6 da sociedade civil. Os citados membros têm como função contribuir junto com o CACS Fundeb no Município do RJ, a fim de incentivar a educação pública e controle social. O CACS Fundeb do RJ junto com seus conselheiros, se colocam como mediadores entre o Estado e a sociedade exercendo o controle das políticas públicas educacionais. No entanto, apesar de existir um acompanhamento dos conselhos gestores, no que se trata às políticas educacionais e ao financiamento da educação, seu poder de ação ainda é limitado.

Nas respostas das contribuições dos conselhos para melhoria na educação básica, a maioria respondeu em fiscalizar as verbas, maior participação do conselho junto à sociedade, acompanhamento e publicidade dos gastos, mas poucos fiscalizam e acompanham e não foi identificada a participação da sociedade nas atas dos conselhos.

As evidências mostram que o CACS Fundeb do RJ ainda apresenta desafios e dificuldades no exercício de sua função, na pesquisa foi possível aferir que a maioria dos conselheiros não participaram de nenhum curso de capacitação que os preparasse para a função, ainda sim de maneira geral os conselheiros consultam o Manual de Orientação para conselheiros do Fundeb as aplicáveis quando necessário.

De acordo com o regimento interno do CACS Fundeb do Município do Rio de Janeiro, os membros do referido conselho devem reunir-se uma vez a cada mês para acompanhar, analisar e deliberar sobre os recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e 8 (oito) desses conselheiros seguem o regimento interno, todavia 3 (três) dos membros do conselho não seguem o regimento e comparecem em periodicidade diferente do regulamentado.

Enfatiza-se que apesar dos conselheiros terem como função fiscalizar e acompanhar a adequada utilização dos recursos do Fundeb foi constatado um baixo empenho por parte deles. Como exemplo, temos que apenas 1 (um) membro dos 11 (onze) entrevistados verificou o andamento de obras e serviços realizados e a adequação e regularidade do transporte escolar.

Os resultados mostram que as principais dificuldades listadas pelos conselheiros foram a falta de tempo, qualificação para o cargo, e remuneração, pouco debate em reuniões presenciais e 2 (dois) responderam não terem dificuldades. E que os maiores desafios, segundo os dados das entrevistas, foram entender as contas públicas e a do Fundeb.

Apresentam-se nessa pesquisa uma avaliação referente ao processo de análise qualitativa no que se refere ao CACS Fundeb do Município do Rio de Janeiro, haja vista que tal apreciação está estreitamente relacionada à assimilação do pesquisador em relação a sua concepção a respeito das informações adquirida através de documentos, bibliografia e entrevistas.

Como proposta para pesquisas futuras sugere-se a análise de conselho de gestores de outros segmentos com o objetivo de identificar os desafios, dificuldades e suas contribuições.

Outra sugestão de estudo seria a verificação da percepção da transparência e benefícios do CACS Fundeb, no Município do Rio de Janeiro, através da aplicação de questionário na comunidade beneficiada.

Como contribuição teórica, acredita-se que este estudo aumentou a base conceitual da área sobre controle social da Administração Pública, com mais informações e dados coletados nesse campo.

Do ponto de vista gerencial, o estudo contribui para o aperfeiçoamento da gestão da política pública do Fundeb por meio de uma atuação mais efetiva do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS Fundeb).

Por fim, deve-se destacar a relevância social do presente trabalho pela possibilidade de trazer para a sociedade carioca, uma reflexão sobre sua contribuição para o controle social das ações da prefeitura em relação ao Ensino Básico municipal.

Referências Bibliográficas

Amaral, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 10ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001.

- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. Cadernos Ebape. BR, 10, 01-19.
- Balieiro, E. O. B. O. O. (2022). Gestão Participativa Democrática: Impasses, Conquistas e Desafios. Uma análise realizada no município de Espinosa/MG. Barbarói, 1(61), p.<34-52>.
- Braga, M. V. D. A. (2011). O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Brasil, C. (1988). República federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal. Disponível em: constituição da república federativa do brasil 1988 | constituição da república Federativa do Brasil de 1988, Presidência da República (jusbrasil.com.br).
- Brasil. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. DOU de 20.12.2006.
- Brasil. Lei n.º 14.113 (2020). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Disponível em: [L14113 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l14113.htm). Acesso em: 13 mai. 2022.
- Brasil. Lei n.º 12.527(2011). Regula 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; Disponível:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 mai. 2022.
- Brasil. Lei n.º 9.394(1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 13 mai. 2022.
- Brasil. Decreto n.º 10.656 (2021). Regulamenta a Lei nº 14.113 (2020), que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.656-de-22-de-marco-de-2021-309986818>. Acesso em: 13 mai. 2022.
- Beuren, I. M., & Raupp, F. M. (2003). Trajetória da Construção de um Trabalho Monográfico em Contabilidade. Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática, 2, 46-75.
- Carvalho, E. J. G. de (2009). Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. Educ. Soc, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166.
- Chatterjee, P. Politics of the Governed Reflections on Popular Politics in Most of the World. New York: Columbia University Press, 2004.

- Costa, F. M., Sauerbronn, F. F., & Lourenço, R. L. (2018). Conselheiros do FUNDEB: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. *Gestão & Regionalidade*, 34(101), 56-73.
- Davies, N. (2008). FUNDEB: a redenção da educação básica. Educação & Sociedade. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).
- Diegues, G. C. (2013). O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. *NAU Social*, 4(6), 82-99.
- Ednir, M., & Bassi, M. (2009). Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira. Editora Peirópolis.
- Gama, V. D., & dos Santos, M. H. P. (2019). Gestão Participativa: A Atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEB/Participatory Management: The Performance of the Monitoring and Control Council of FUNDEB. ID on line. *Revista de psicologia*, 13(45), 581-600.
- Gil, A. C. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa (Vol. 4, p. 139). São Paulo: Atlas.
- Gomes, W.; Amorim, P. K. D. F.; Almada, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-Compós*, Brasília, DF, v. 21, n. 2, maio/ago. 2018.
- Lakatos, Eva M; Marconi, Marina A (2006). *Sociologia Geral*. São Paulo: Atlas.
- Lucyk, V. P. K. (2020). Um Estudo dos Desdobramentos das Políticas de Financiamento: fiscalização dos recursos pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb em Paula Freitas/PR. *Fineduca-Revista de Financiamento da Educação*, 10n.18.
- Maia, E. T., Przylepa, M., & de Miranda Aranda, M. A (2019). Conselhos Gestores: Descentralização, Controle Social e Participação Managers Councils: Decentralization, Social Control and Participation. *Pedagog. Foco*, Iturama (MG), v. 14, n. 11, p. 76-94.
- Maia, Carlos Vangerre de Almeida; Vital, José Wellington Rios; Pergentino, Ana Luiza de Oliveira. *Saneamento e Saúde: Intersetorização e Controle Social* (2012). Disponível em: www.convibra.com.br. Acesso em: 25 jun. 2022.
- Marconi, M. D. A., & Lakatos, E. M. (2019). *Técnicas de pesquisa*. 8. ed. São Paulo: Atlas.
- Matos, J. M. C., dos Santos Soares, L. M., & Soares, M. G. F. (2022). Controle Social dos Recursos do FUNDEB: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 12.
- Peroni, V. M. V. (2008). Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Redefinição do Conceito Democracia In: Souza Donaldo Bello de. *Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania*. São Paulo, Xamã.
- Pinto, José Marcelino de Resende (2008). O potencial de controle social dos conselhos do Fundeb e o que se pode esperar dos Conselhos do Fundeb. In: Souza, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã.
- Richardson, Roberto Jarry (1999). *Pesquisa social: Métodos e técnicas*.3, São Paulo: Atlas.

- Roggero, R., & Da Silva, Costa, A. A; Pisaneschi, Lucilene C.S (2020). Financiamento da Educação Básica e a escola como agência multifuncional na sociedade neoliberal. São Paulo: BTAcadêmica.
- Roggero, R., & Da Silva, A. Z. (2019). O financiamento das escolas de Educação Básica na gestão democrática e participativa. São Paulo: BT Acadêmica.
- Roggero, R., & Da Silva, A. Z. (2021). A disputa dos recursos públicos da educação básica, os arranjos do estado com o mercado e seus impactos na gestão democrática e participativa da educação no âmbito dos municípios. *Eccos–Revista Científica*, (58), 20847.
- Silva, A. Z. D. (2021). O financiamento da educação básica no Brasil contemporâneo: avanços e contradições revelados nos gastos da educação de Santo André. Tese de Doutorado – Orientação: Rosemary Roggero. Universidade Nove de Julho, São Paulo.
- Soares, Lucineide M. dos S (2011). Controle social dos recursos do Fundef/Fundeb do município de Teresina (2004 a 2009). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina.
- Souza, D. B de; Vasconcelos, M. C. C. (2008). Espaços de controle social. Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã. p. 233-259.
- Valle, Bertha de Borja Reis do (2008). Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: Souza, Donaldo Bello de (Org.). Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã.