

O Controle Social no Financiamento da Educação Básica: a cidadania e a formação de conselheiros

Calinca Jordania Pergher

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR), Alegrete/RS – Brasil

Maria Goreti Farias Machado

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS – Brasil

Fabricia Sonego

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR), Alegrete/RS – Brasil

Resumo

O artigo trata do controle social no financiamento da educação, apoiado em reflexões oriundas de um curso de formação continuada ofertado, no ano de 2020, aos conselheiros municipais do Fundeb e da educação, gestores públicos e estudantes da área de educação. Objetiva refletir sobre a práxis desses conselhos no RS, a partir de uma ação de extensão de formação continuada. A metodologia, de abordagem qualitativa, pautou-se na análise documental e na observação participante para construção e análise dos dados. Dentre algumas conclusões, compreende-se que a práxis dos conselhos está diretamente ligada ao conhecimento que as pessoas que os compõem têm sobre o financiamento da educação, o acompanhamento e controle na aplicação dos recursos, bem como a capacidade real de representatividade de seus segmentos. Destaca-se a necessidade de seguir-se refletindo sobre essas questões a fim de potencializar a atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb.

Palavras-chave: Financiamento educacional. Formação continuada de conselheiros. CACS-Fundeb.

Social Control in the Financing of Basic Education: citizenship and the formation of counselors

Abstract

The article deals with social control in the financing of education, supported by reflections arising from a continuing education course offered, in 2020, to municipal councilors from Fundeb and education, public managers and students in the area of education. It aims to reflect on the praxis of these councils in RS, from an extension action of continuing education. The qualitative approach methodology was based on document analysis and participant observation for data construction and analysis. Among some conclusions, it is understood that the praxis of the councils is directly linked to the knowledge that the people who make them up have about the financing of education, the monitoring and control in the application of resources, as well as the real capacity of representation of its segments. It is necessary to continue reflecting on these issues in order to enhance the performance of the councils for monitoring and social control of the Fundeb.

Keywords: Educational financing. Ongoing formation of counselors. CACS-Fundeb.

Control Social en el Financiamiento de la Educación Primaria: ciudadanía y formación de orientadores

Resumen

El artículo trata sobre el control social en el financiamiento de la educación, sustentado en reflexiones de un curso de formación continua ofrecido a concejales municipales de Fundeb y de educación, gestores públicos y estudiantes del área de educación, en el año 2020. Tiene como objetivo reflexionar sobre la praxis de estos consejos en RS, a partir de una acción de extensión de la educación permanente. La metodología de enfoque cualitativo se basó en el análisis de documentos y la observación participante para la construcción y análisis de datos. Entre algunas conclusiones, se entiende que la praxis de los consejos está directamente ligada al conocimiento que las personas que los componen tengan sobre el financiamiento de la educación, el seguimiento y control en la aplicación de los recursos, así como la capacidad real de representatividad de sus segmentos. Se destaca la necesidad de continuar reflexionando sobre estos temas para mejorar el desempeño de los consejos de seguimiento y control social de la Fundeb.

Palabras-clave: **Financiamiento educativo. Formación continua de orientadores. CACS-Fundeb.**

1 Início de Conversa

A emenda à Constituição Federal (CF) de número 108 de 2020, que em síntese tornou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, foi antecedida por amplo debate e participação da sociedade civil organizada, que reivindicou um “lugar” de destaque para as políticas públicas educacionais. Essa participação, disseminada pelas mídias sociais, possibilitou também que um público diverso tivesse acesso a disputas geralmente restritas aos ambientes das academias e/ou de setores mais ligados a orçamentos públicos. Várias *hashtags* foram usadas chamando a atenção para a aprovação de um Fundeb que contemplasse a participação da União na disponibilização de mais recursos para complementação aos fundos, com vistas à mais qualidade e equidade para a educação.

O momento histórico vivido traduziu como vitoriosa a pauta de movimentos que defendem a “educação pública” e principalmente “recursos públicos para a educação pública”. A regulamentação do novo fundo foi o passo seguinte das disputas dentro e fora do Legislativo, pois envolvia vários elementos importantes: a contemplação no texto da garantia de um padrão mínimo de qualidade pela União, visando a redução das desigualdades na oferta educacional, a partir de um indicador¹ que estabelecesse um mínimo a ser investido por aluno por ano em cada etapa e modalidade da educação básica para assegurar uma educação de qualidade; critérios objetivos da redistribuição dos recursos, destinação desses recursos para escola pública; bem como um novo olhar para o controle social, através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), avançando em relação ao fundo extinto em 2020.

¹ Esse indicador, que já existe e está descrito em várias estratégias da Meta 20 do Plano Nacional de Educação, é o Custo Aluno Qualidade (CAQ), mas até o momento ainda não foi implementado.

Os CACS-Fundeb têm funções e objetivos que visam garantir que os recursos do Fundeb de fato sejam gastos como determina as legislações e normatizações que tratam da vinculação dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Sua principal função é a de acompanhar a transferência e aplicação dos recursos do fundo nas três esferas de governo, prezando pela qualidade do gasto.

Durante a vigência do Fundeb de 2007 a 2020, essa política foi tema de estudos e pesquisas acadêmicas que analisaram desde a sua formulação (análises do processo de transição Fundef/Fundeb) à sua implementação. Alguns estudos analisaram também os CACS-Fundeb (UMANN, 2008; COUTINHO, 2015; MADUREIRA, 2018), além de ações de extensão voltadas para discutir o tema. Em relação a esse conselho, os achados dessas pesquisas apontam as fragilidades relativas ao funcionamento, especialmente relativas à atuação dos conselheiros.

Pode-se dizer que a cultura de controle social ainda é recente em nossa frágil democracia. Para avançarmos e constituirmos uma participação efetiva é preciso ampliar o acesso ao conhecimento e às informações sobre os gastos e o funcionamento da máquina pública.

Nesse sentido, durante a vigência do fundo, o governo federal, os tribunais de contas, as instituições federais de ensino superior (IFES) e as entidades da área têm oferecido cursos de capacitação aos conselheiros e aos gestores municipais e estaduais buscando preencher a lacuna da desinformação, subsidiando esses atores de mecanismos para qualificar a atuação. De modo geral, as capacitações abordam os temas do orçamento público, financiamento da educação, controle público, participação e controle social. Ainda assim, os relatos são da persistência das fragilidades, como já foi apontado.

Este texto apresenta reflexões sobre uma de ação de extensão oferecida por uma IFES do sul do Brasil, no ano de 2020, caracterizada por um Curso de Formação Continuada, voltado aos gestores e conselheiros do interior do estado do Rio Grande do Sul (RS), bem como para estudantes de graduação e pós-graduação com interesse no tema. Cabe destacar que, em razão da pandemia, a ação de extensão levou a outros aprendizados para a equipe organizadora. O distanciamento social, que provocou a reformulação nas atividades inicialmente presenciais (planejamento, organização e palestras) para atividades remotas, fomentou a busca de alternativas atrativas para a oferta do curso e possibilitou a ampliação das vagas, incluindo público de outras localidades.

A questão que originou o programa do curso e este texto foi: **como aperfeiçoar a práxis dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb?** Responder a esta questão implica em ressignificar os caminhos desses conselhos, por meio da reflexão sobre a prática que gere ações conscientes. Consciência da importância de exercer a cidadania, de exercer a representatividade enquanto sociedade, do bom uso dos recursos, sobretudo, da qualidade da educação, por meio da participação nos CACS-Fundeb.

Nesse sentido, *o objetivo deste texto é refletir sobre a práxis de conselhos de controle social e acompanhamento do Fundeb no RS, a partir de uma ação de extensão de formação continuada.*

O texto está dividido em cinco momentos, além da introdução. Apresenta os caminhos metodológicos; seguido da caracterização do curso de extensão de formação de conselheiros;

os aspectos normativos e teóricos da participação; a discussão da parte empírica e, por fim, as considerações finais.

2 Os Caminhos Metodológicos

O delineamento metodológico deste texto ancora-se na abordagem qualitativa, cujo procedimento técnico de pesquisa, de construção e análise dos dados, pautou-se na análise documental de textos legais e acadêmicos e na observação participante do curso de formação continuada.

O cunho qualitativo que permeia a investigação demonstra que as informações coletadas buscam construir interpretações sobre a situação vivenciada, nesses casos “os dados são sempre construídos pelos pesquisadores durante o processo de pesquisa” (LANKSHEAR; KNOBEL, 2008, p. 149).

A análise documental oportuniza contextualizar e conceituar a temática, desenvolvendo as estruturas conceituais e teóricas para a pesquisa, o que embasa e fundamenta teoricamente o prosseguimento de toda pesquisa (LANKSHEAR; KNOBEL, 2008). Em consonância com a análise documental, a observação participante permite o “[...] registro de dados que ocorrem naturalmente ou contextualizados ao que está acontecendo nos ambientes sociais, enquanto eles ocorrem” (LANKSHEAR; KNOBEL, 2008, p. 187), fazendo com que os pesquisadores observem e registrem as circunstâncias percebidas.

Na observação participante o observador faz parte do contexto que observa, Neto (1994, p. 59) explica que o observador “nesse processo, ele, ao mesmo tempo, pode modificar e ser modificado pelo contexto”. Nossa ação de extensão nos coloca neste lugar de observadores que aprendem e ensinam, que se envolvem em todos os momentos com o grupo estudado, mesmo que em formato remoto. Há que se destacar a rigorosidade científica adotada, com a exigência de um necessário distanciamento para realização, *a posteriori*, da análise dos dados.

A compreensão e interpretação do que representam esses dados configuram a análise, que buscou dialetizar essas informações com o momento vivido e com a fundamentação teórica inicial, a fim de trazer possíveis respostas à problemática de pesquisa e algumas conclusões (MINAYO, 2012).

3 Caracterização do Curso

O planejamento da referida ação de extensão considerou os estudos e pesquisas já realizados, apontando a necessidade de oferta de formações dessa natureza que buscam oportunizar a reflexão e a construção de uma cultura de participação da sociedade no controle social de políticas públicas, tendo como foco o financiamento da educação. O contexto de mudança do Fundeb (Proposta de Emenda Constitucional 15/2015 (BRASIL, 2020e), Projeto de Lei nº 4372/2020 (BRASIL, 2020c) da Câmara dos Deputados e Projeto de Lei nº 4519/2020 (BRASIL, 2020d) do Senado Federal), que resultou na Emenda Constitucional nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), oportunizou aos cursistas partilhar do momento histórico vivido, com a promulgação do Fundeb permanente.

O curso, com certificação de 36h, destinou-se a conselheiros do Fundeb, conselheiros municipais de educação, gestores públicos da educação, acadêmicos das licenciaturas e pós-

graduandos da área de gestão do entorno da IFES. A ação, planejada antes da pandemia de Covid-19 com momentos presenciais e a distância, sofreu alterações quanto a sua operacionalização, sendo realizada totalmente na forma remota, através de *lives* (encontros virtuais com autores dos temas em questão) substituindo os momentos presenciais, adequando-se às necessidades do período de isolamento social. Dessa forma, o alcance da ação de extensão ultrapassou o entorno da IFES e o público-alvo inicial, incluindo outros interessados da sociedade, de outras localidades, inclusive de outros estados brasileiros, reforçando a concepção de disseminar informações e de conscientizar a sociedade acerca da importância da participação social na gestão pública, através dos conselhos, em especial do controle social da educação básica. O curso disponibilizou 100 (cem) vagas, contudo, a procura ultrapassou as vagas previstas.

A formação proposta abordou as temáticas da gestão democrática e políticas públicas para a educação básica; financiamento da educação; participação, controle público e social, e discussão sobre o 'novo Fundeb'. A metodologia dialética foi a escolhida para a ação de extensão com prevalência na problematização da realidade e na participação como princípio educativo. Promover uma formação que trouxesse o conhecimento abordado de maneira teórico-prática, corroborando com a percepção de Faundez (1993, p. 43) de que

[...] todo processo de educação deve ser concebido como um processo que deveria permitir a apropriação de um 'saber fazer' e um 'saber ser', que seria destinado a instaurar, na medida do possível, um novo poder-saber mais democrático, mais justo, mais solidário.

A organização do curso se deu a partir de oficinas teórico-práticas, mediados por tecnologias digitais, como reuniões *online*, grupo de *WhatsApp* e documentos compartilhados. Houve, no planejamento e execução das oficinas, a participação dos acadêmicos do sétimo semestre das licenciaturas, que cursam a disciplina eletiva Gestão e Financiamento da Educação. Estes produziram materiais utilizados no curso. Essa ação visou também iniciar a curricularização da extensão dentro de uma disciplina da graduação, tema proposto na reforma curricular de formação docente. Foi utilizada a plataforma de aprendizagem Moodle, dividindo o curso em cinco etapas, as quais trouxeram leituras, reflexões, *lives*, bem como atividades sobre os estudos realizados.

A relevância da ação esteve no fato de oportunizar, aos conselheiros e à comunidade interessada, um espaço gratuito para conhecerem mais sobre o financiamento da educação e a importância dos conselhos, em específico o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Os desafios percebidos corroboram com o que os estudos têm apontado sobre a necessidade de qualificar a ação dos conselhos.

4 Aspectos Normativos e Teóricos da Participação

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF), com o surgimento dos movimentos sociais em prol do direito à educação, houve a necessidade de criar mecanismos de acompanhamento e de fiscalização desse direito, como exercício do controle social pela população (BRAGA, 2011). Houve um aumento significativo na participação da sociedade na reivindicação pelos direitos sociais, de diferentes formas e com inúmeras experiências.

A cidadania foi uma característica que marcou a Constituição Federal de 1988 e demarca o processo democrático tanto na sua construção quanto no texto final promulgado. Processos

mais consolidados de democracias implicam no fortalecimento da participação social e da transparência pública e o controle social pode ser um importante instrumento de acompanhamento da gestão pública, criando condições para fortalecer a democracia no Brasil.

Uma das formas de exercer o controle social é através dos conselhos de políticas públicas que se constituíram como as principais experiências de democracia participativa no Brasil, contribuindo na relação Estado e Sociedade. A literatura sobre a participação social e instituições de participação social é vasta, especialmente os estudos de Avritzer (2008; 2012; 2013), Gohn (2006) e Lavallo e Vera (2013; 2016).

Avritzer e Lavallo destacam o esgotamento do modelo inicial de participação a partir da CF de 1988. Os estudos dos autores apontam que, apesar do protagonismo dos atores da sociedade civil, a participação não é efetiva. Há um esgotamento do modelo inicial da participação social, embora tenha evoluído ao longo dos anos. Por exemplo, apontam que muitas das decisões sobre os gastos públicos passaram por fora do orçamento participativo, grande marco da participação após a promulgação da CF de 1988, descaracterizando o desenho institucional de baixo para cima.

Em relação aos conselhos, ainda sob o aspecto do funcionamento e da capacidade de incidência deles sobre o desempenho de políticas “há inúmeras mediações ou uma distância considerável entre causa e efeito” (LAVALLO, 2016, p. 54). Ou seja, as deliberações não implicam necessariamente na melhoria das condições de oferta dessa política mesmo considerando conselhos deliberativos, como os da saúde.

De acordo com Gohn (2006, p. 3), “[...] não é possível entender o papel dos diferentes tipos de conselhos sem entender a reforma do Estado e as novas figuras jurídicas que esta reforma contempla”. Por outro lado, a autora ressalta que os conselhos não apresentam a eficácia e efetividade necessária como espaço de decisão e não apenas como “instâncias consultivas e opinativas” (GOHN, 2006, p. 7).

Além disso, o Ipea tem publicado relatórios sobre os estudos realizados nessa temática. No meio acadêmico, como já foi mencionado, dissertações e teses se dedicaram a analisar a participação social nas políticas públicas, especialmente nas áreas sociais.

Na educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), embora não seja deliberativo, é obrigatório, e o parecer emitido por ele acompanha a prestação de contas dos chefes do executivo. Esses conselhos demarcam a participação popular na fiscalização das ações da administração pública, na aplicação dos recursos disponíveis, assim como na otimização dessa aplicação sem haver irregularidades quanto ao uso desse recurso.

O controle social dos recursos da educação foi previsto na regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Com a mudança do fundo para toda a educação básica, a constituição de conselhos de controle social foi se modificando. Atualmente as características desse Conselho estão previstas na Lei nº 14.113/20 (BRASIL, 2020b), que manteve as principais características definidas na Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb já extinto.

Os conselhos serão constituídos no âmbito do ente federal, estadual/distrital e municipal e têm a função de acompanhar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos

Fundos e devem ser conselhos instituídos especificamente para esse fim, sendo facultativa a sua incorporação enquanto câmara do Conselho de Educação.

Dentre as atribuições dos conselheiros estão: supervisionar o censo escolar anual; acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; e, sempre que julgarem conveniente, os conselhos, para melhor fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb, poderão solicitar, à respectiva esfera administrativa, documentos que tornem possível a fiscalização dos recursos, como cópia de licitações, folhas de pagamentos, etc. Também poderão fazer visitas *in loco* a obras que utilizem recursos do fundo.

Dos avanços do CACS-Fundeb ocorridos na regulamentação do Fundeb em 2020, destacam-se: ampliação do mandato de dois para quatro anos, sendo vedada a recondução; apresentar ao Poder legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; dar ampla transparência ao documento em *site* da internet; nomeação de suplente de cada conselheiro titular; proibição expressa da participação de chefes de executivo e secretários na composição do conselho.

A atividade de integrar o conselho do Fundeb não é remunerada, sendo considerado de grande relevância social. O conselheiro é um fiscalizador e deve ter conhecimento sobre as transações de natureza financeira do fundo e de como estão sendo aplicados os recursos através da análise dos demonstrativos contábeis enviados pelo setor de administração pública do município (MIRANDA; LOURENÇO, 2015). Os integrantes do conselho podem ser de diversas esferas da sociedade, segundo as normas, sendo escolhidos ou indicados pelos grupos que representam. Assim, os representantes são indicados por seus pares para uma função de suma importância social, todavia, as pesquisas feitas na região do entorno da sede do curso observaram que a maioria dos conselhos do Fundeb existem, mas não têm uma atuação efetiva.

É preciso olhar o CACS-Fundeb sob os aspectos apontados pelos autores. Até que ponto a atuação dos conselheiros implicam no efeito esperado do controle social dos recursos da educação? Qual o desenho institucional do controle social no Brasil no contexto atual, com as figuras jurídicas que restringem a participação da sociedade pelo governo central?

A efetiva participação e o reconhecimento do papel dos conselhos e controle social ainda se constitui como um desafio da gestão pública a ser superado. A escolha dos conselheiros deve assegurar e fortalecer a autonomia na atuação e independência do poder executivo, bem como a formação permanente deles.

5 Reflexões sobre as Práxis dos Conselhos a partir do Curso de Formação

Como já explicitado, o curso contou com cinco etapas, que, a partir do material empírico coletado, possibilitaram algumas considerações, que reforçam a produção acadêmica existente e ainda nos remetem à reflexão sobre o que se espera da regulamentação do Fundeb permanente, especialmente em relação ao CACS-Fundeb.

A primeira etapa contou com a presença de duas presidentes de CACS-Fundeb e de um conselheiro representante do poder executivo no seu conselho, a escolha dos municípios a serem convidados foi feita pensando em regiões diferentes, para observar realidades díspares do Rio Grande do Sul: houve um município da região metropolitana do estado, um município do centro do estado e um município do interior do estado. As realidades apresentadas pelos conselheiros mostraram algumas similaridades, bem como a diversidade de abordagens metodológicas e problemáticas vivenciadas por eles, conforme aponta o Quadro 1.

Quadro 1 – Similaridades e diferenciações dos três CACS-Fundeb

Similaridades entre os três conselhos	Diferenciações entre os três conselhos
- Mesma composição; - Reuniões periódicas mensais; - Não têm espaço físico próprio. Usam o espaço do CME; - Todos afirmaram que seus conselhos são participativos; - Percentual gasto em pagamento de profissionais do magistério é muito superior ao mínimo de 60%; - Usam dados do SIOPE como base para atuar; - Não são remunerados e não têm orçamento próprio; - Geralmente os conselheiros do CACS também participam de vários outros conselhos como CME ou CAE, demonstrando a pouca participação nos conselhos; - Não há total participação de todos os segmentos nas reuniões.	- Dois conselhos perdem recursos no sistema de redistribuição dos recursos do Fundeb e um ganha; - Um CACS faz 'diligência fiscalizatória' de rotas de transporte escolar rural, outro analisa somente os documentos referentes ao transporte, e o terceiro não tem transporte escolar rural em seu município; - Metodologia de organizar reuniões: um trabalha com pauta aprovada com antecedência, outro usa círculos da paz como metodologia; e o terceiro não pontuou sobre esse item; - As relações com o executivo em dois CACS são tranquilas e pacíficas, em outro, muito difíceis, a ponto de recorrer ao Ministério Público para poder existir; - Um conselho apontou que uma dificuldade para haver participação do segmento alunos é o fato de não haver ajuda de custos para transporte; - Um dos conselhos criou um site para divulgar melhor o conselho e suas ações; - Um dos conselhos demonstrou muita dificuldade em conseguir dados do poder executivo; - Um conselho buscou formação com Tribunal de Contas do Estado para melhorar sua compreensão dos dados.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Percebemos, a partir do Quadro 1, que as similaridades dos conselhos remetem às prerrogativas de composição e atuação do próprio conselho, mas também há situações bem pontuais e contraditórias, visto que, mesmo definindo a atuação de seus conselhos como ativa, indicam a pouca participação de seus componentes, presentes nas três situações.

Na maioria dos estudos já mencionados sobre esses conselhos, e reforçado nas *lives*, a ausência dos representantes da sociedade nas reuniões é recorrente. Mais emblemático é a “ausência de fala” desses representantes registradas nas atas das reuniões do CACS-Fundeb². Uma das hipóteses para essa ausência é a falta do conhecimento necessário para opinar, outra hipótese é a forte atuação dos representantes do governo (executivo e servidores das escolas), que inibe as manifestações desse segmento. Davies (2015, p. 138) reflete sobre os conselhos sociais e alerta que “[...] o potencial democrático desses conselhos é bastante limitado, por uma série de razões. Uma é que, apesar do nome, são mais estatais do que sociais, pois têm mais representantes do Estado do que da sociedade”.

² Dado levantado em pesquisa em andamento sobre os registros das reuniões em atas de conselhos em municípios do RS.

Conforme Lavallo *et al.* (2016, p. 614), os “[...] conselhos fracamente integrados no seu setor, por sinal, enfrentam mais dificuldades para granjear efeitos práticos às suas decisões”. Quanto menos representativo os conselheiros forem de seus respectivos segmentos, menor será sua atuação e, por consequência, menor ou nula será sua representação do seu setor de origem, algo que de fato acontece na composição do CACS-Fundeb e que pode ser a causa dos “silêncios” de alguns segmentos nas reuniões.

Outra similaridade apontada, que apresenta uma dificuldade enfrentada pelos três conselhos, retrata a sua falta de autonomia financeira: eles não têm sede própria e orçamento específico, ficam situados no mesmo espaço do Conselho Municipal de Educação (CME). Essa dependência fragiliza os conselhos, facilitando relações de subserviência com o executivo, que geralmente vê esse conselho como uma mera formalidade, que deve ser criado por vias institucionais, trata-se de uma indução federal, não nasce da necessidade local, ou da compreensão dos envolvidos pela necessidade de controle social dos gastos públicos, vem como imposição da lei.

Quanto às diferenciações pontuadas, percebemos situações bem peculiares de cada conselho que podem estar relacionadas à gestão de seus municípios, tais como: a dificuldade de acesso às informações; a estrutura do sistema educacional, de municípios que não têm escolas rurais; a efetiva atuação dos CACS, que apontam as “diligências fiscalizatórias” e os espaços para divulgação das ações do respectivo conselho. Entretanto, a questão apontada por um dos conselhos é preocupante: a dificuldade extrema na relação com o executivo, a ponto de buscar no Ministério Público auxílio para acesso a informações, dados e documentos. Não objetivamos analisar que a relação entre conselho social e executivo deva ser uma relação de “paz e harmonia”, pois a razão de existir dos conselhos seria justamente apontar possíveis irregularidades, realizando o controle social dos gastos públicos, todavia o proposital tensionamento que o executivo impõe ao Conselho impede que este desempenhe seu papel. Esse conselho não é o único, na categoria de conselhos sociais, que sofre com essas questões. Em pesquisa com conselhos do Paraná, Tonella (2003, p. 134) concluía que “[...] entendemos os conselhos gestores como um elemento novo na cena política municipal que luta com heranças políticas e culturais arcaicas pautadas no tráfico de influências, mandonismo e assistencialismo”. Superar nossa herança cultural ainda é desafio permanente para a implementação de práticas, de fato, democráticas.

Um ponto importante, que aparece no Quadro 1, é a participação. Ora pela denúncia da falta de participação, ora pelo anúncio de metodologias que visam ampliar a participação. A participação não é algo dado, ela é uma conquista que precisa ser consolidada. Segundo Levinski (2008, p. 12) “[...] ainda há quem promova uma pseudoparticipação, isto é, o coletivo é convidado para legitimar o que alguns pensaram, e consequentemente, para executar propostas que não carregam suas ideias, logo, são meros expectadores”. Estariam muitos conselhos vivendo uma pseudoparticipação?

Essa questão ficou evidente após a primeira *live*, quando os representantes dos três diferentes conselhos apresentaram situação muito similar proveniente de seus CACS-Fundeb. O fato corrobora o conceito de pseudoparticipação e expressa mais uma vez a questão da falta de conhecimento de parte dos conselheiros sobre a relevância social dessa instância de participação, associada à falta de informação sobre o funcionamento do financiamento da educação e do controle do gasto público.

Nas demais etapas do curso ocorreram outras *lives* e atividades que brevemente serão descritas. A segunda etapa do curso contou com uma *live* que objetivava apresentar o Fundeb e a trajetória de construção do novo Fundeb, os atores envolvidos e as disputas federativas da nova política de fundos para a educação.

Na terceira etapa, o foco foi o tema do CACS-Fundeb, a participação e controle público e social como premissas da efetivação desses conselhos. A *live* e as atividades dessa etapa contemplaram temas como: gestão democrática da escola pública; participação Social na Constituição Federal de 1988 e controle público.

A quarta etapa do curso buscou discutir acerca dos novos desafios para a gestão e o financiamento da educação, oportunizando um momento de reflexão da trajetória do financiamento da educação no cenário atual, a partir da caminhada Fundef - Fundeb - Novo Fundeb. Com isso, a reflexão proposta contemplou as perspectivas para os próximos anos mediante a aprovação do 'novo' Fundeb, assim como a atuação e desafios dos conselhos municipais de controle social e de educação nesse novo cenário.

A quinta e última etapa do curso constituiu-se na avaliação do curso pelos inscritos, mas sobretudo na avaliação da atividade de extensão. A avaliação dos cursistas apontou que nosso objetivo inicial de oportunizar formação continuada, reflexões e aprimoramento aos conselheiros do Fundeb, conselheiros municipais de educação, gestores públicos da educação, acadêmicos das licenciaturas e pós-graduandos da área de gestão do entorno da IFES foi alcançado. As avaliações apontaram a satisfação dos cursistas em participar das reflexões oportunizadas, além de terem acesso a materiais referentes aos CACS-Fundeb.

Durante todas as etapas do curso foram disponibilizados os materiais produzidos e as legislações indicadas, com o propósito de que os cursistas pudessem ter acesso a um compilado de materiais que poderiam ser levados aos seus conselhos de origem.

Além disso, cada etapa do curso contou com *lives*, vídeos e outras atividades que registravam a participação dos inscritos. Como já mencionamos, o curso iniciou com 100 (cem) vagas, teve a procura de 130 (cento e trinta) participantes, sendo que 33 não foram contemplados. Porém, durante a execução da ação de extensão, das 100 vagas matriculadas, apenas metade acessou a plataforma, e o número de participantes ativos nas atividades foi reduzindo gradativamente, totalizando apenas 15 concluintes, com aproveitamento igual ou superior a 75% de participação nas atividades, ou seja, 15%, o que é um número um tanto quanto desanimador se o fator quantitativo for a maior preocupação.

Esse fato culminou que a avaliação da ação de extensão fosse ponderada: houve um aproveitamento excelente do ponto de vista dos participantes que concluíram o curso, contudo, com alta taxa de evasão no curso. O que esse fato pode nos dizer? Quais as razões para os cursistas não acessarem ou desistirem do curso? Essas questões têm inúmeras possíveis respostas: como o momento de pandemia vivido, a necessidade de reinvenção da atuação docente e, com isso, o acúmulo de atividades devido ao *home office*, o pouco acesso e conhecimento das tecnologias no momento da oferta do curso, entre tantas outras situações.

Todavia, em processos educativos o fator qualitativo deve ser considerado e obtivemos uma participação efetiva de 15 pessoas, que tiveram acesso a informações que podem ajudar a modificar a realidade de 15 possíveis conselhos. A avaliação positiva dos concluintes nos leva a crer que nosso objetivo foi contemplado, porém a pouca adesão e a evasão dos

cursistas são pontos importantes a serem pensados, considerados e investigados em cursos posteriores. Como aperfeiçoar a práxis dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb? Tal foi nossa questão norteadora, à qual indicamos a formação contínua e continuada como uma das formas de aprimoramento das práxis e de formação da identidade do conselheiro.

6 Algumas (In)Conclusões

Ser cidadão parece inerente aos membros de uma sociedade, porém para exercer a cidadania alguns condicionantes são necessários, haja vista que a cidadania não está garantida simplesmente por estar descrita como um princípio fundamental no artigo primeiro da nossa Constituição Federal. Cidadãos plenos seríamos se tivéssemos garantidos três categorias de direito: os civis, os sociais e os políticos. Contudo, no Brasil, o câncer da nossa desigualdade social afeta a nossa garantia de cidadania plena (CARVALHO, 2002). Esse fato poderia nos desencorajar de buscar um espaço de construção de cidadania, todavia, se ainda não podemos ser cidadãos plenos, a busca por algumas ações que garantam um mínimo de espaço cidadão tem sido nosso objetivo, ao fazer pesquisa e ao fazer extensão.

Ações de cunho participativo, reflexivo e dialógico são necessárias e fundamentais, pois não há como exercer a cidadania se não compreendermos a sua importância. Se não compreendermos que, por exemplo, questionar gestores, buscar saber sobre os investimentos em educação, acompanhar a destinação dos recursos públicos faz parte desse movimento de promoção da qualidade da educação básica e de busca pela cidadania.

Nesse sentido, os conselhos de acompanhamento e controle social na educação ao exercerem sua função precípua, por meio do acompanhamento dos recursos disponíveis do financiamento da educação, fazem sua parcela de cidadania. Como vimos no decorrer deste texto, a participação dos cidadãos nos conselhos e sua efetiva ação está atrelada ao conhecimento da legislação e funcionamento do financiamento da educação e do controle público e social, bem como aos das atribuições dos conselheiros e da importância de “perceberem-se” como mecanismos de controle social, especialmente da necessária e efetiva participação da sociedade. Dessa forma, o curso oportunizou reflexões sobre as temáticas: gestão democrática e políticas públicas para a educação básica; financiamento da educação; participação social, controle público e social, e discussão sobre o Fundeb Permanente.

A partir destas reflexões, ousamos responder ao nosso questionamento inicial sobre como aperfeiçoar a práxis dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, pois este estudo possibilita compreender que a práxis desses conselhos está diretamente ligada ao conhecimento das pessoas que os compõem, sobre o financiamento da educação e seu modo de acompanhamento e controle, bem como à real capacidade de representatividade de seus segmentos. Assim, contextualizar esses temas com os sujeitos do processo de efetivação dos conselhos, os próprios conselheiros, promover a reflexão sobre a função e a relevância dessa atuação frente à nossa sociedade, oportunizar a atualização destes e, sobretudo, a construção de uma base de conhecimentos acerca das legislações e normativas que orientam, direcionam e definem as ações referentes aos recursos provenientes do Fundeb foram nossos objetivos. Compreendemos que a formação de conselheiros e demais interessados no tema, cujo propósito foi qualificar sua participação nos

conselhos de seus respectivos municípios, visa oportunizar ações em prol da gestão democrática e da construção da tão necessária cidadania.

Um das prerrogativas ao ofertar essa formação visava a qualificação dos conselheiros em favor da qualidade da educação, construindo, por meio da autoformação, representantes da sociedade, representantes do povo, que lutam por uma sociedade equitativa e por uma educação que de fato possa ser chamada educação de qualidade.

Iniciamos, através de um novo formato, um processo de aperfeiçoamento, como explicitamos na questão norteadora deste texto, e com isso visamos auxiliar, em alguma medida, conselheiros, gestores e estudantes para que pudessem conhecer, discutir e trocar experiências acerca desse tema.

A formação oportunizou e semeou expectativas de que a nova legislação, em seu processo de tramitação, “olhasse para as realidades” dos CACS-Fundeb e ressignificasse as fragilidades dele. Parafraseando Bobbio (1987), sobre os ensinamentos do Labirinto, “o que o labirinto ensina não são os caminhos onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum”. O que esse processo formativo tem nos ensinado são os caminhos que não têm funcionado na atuação dos conselhos do Fundeb. Ainda que não saibamos qual é a saída que nos levará ao lugar da participação plena, já identificamos quais caminhos não devemos percorrer. Neste labirinto do controle social, um caminho a ser seguido é do fortalecimento da transparência pública, do acesso à informação e da autonomia dos conselhos de políticas públicas, em geral.

Conseguir dar o salto qualitativo, de mera formalidade para um conselho de grande relevância social, dependerá de muitos fatores. Este estudo não consegue e nem pretende dar conta dessa dimensão, apenas aponta algumas das dificuldades enfrentadas por esses conselhos, que podem servir de bases futuras para outras ações ou investigações.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão).

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências democráticas, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRAGA, Marcos V. de A. **O Controle Social da Educação Básica Pública**: A Atuação dos Conselheiros do Fundeb. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9218>. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas

Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/L Lei/L14113.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei Nº 4372/2020. 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; e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2020c.

BRASIL. Projeto de Lei Nº 4519/2020. 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; e dá outras providências. **Senado Federal**, Brasília, 2020d.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional Nº 15/2015. FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos Deputados - Novo mecanismo redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2020e. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

DAVIES, Nicholas. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

FAUNDEZ, Antonio. **O poder da Participação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. **Pesquisa pedagógica**: do projeto à implementação. Tradução Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2008.

LAVALLE, Adrian; VERA, Ernesto. Participação e controle social. In: IVO, Anete Brito Leal (Coord.). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social**: 81 questões contemporâneas. São Paulo: Annablume, 2013. p. 349-358.

LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. Afinal o que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem-Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LEVINSKI, Eliara Zavieruka. **A dimensão político-pedagógica do processo participativo no ensino público municipal de Getúlio Vargas – RS**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

LIRA, Jailton de Souza; SANTOS, Janayna Paula Lima de Souza; CAVALCANTE, Valéria Campos. Obstáculos e perspectivas à atuação dos conselhos do Fundeb em Alagoas. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, v. 3, n. 6, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/educajovenseadultos/article/download/2138/1477>. Acesso em: 02 set. 2020.

MADUREIRA, Maria Stael Bittencourt. Panorama do controle social sobre os recursos da educação sob a perspectiva de conselheiras e de conselheiros do Fundeb: uma análise a partir do caso de Quatro Barras. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012. ISSN 1413-8123. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300007>. Acesso em: 03 ago. 2021.

MIRANDA, José Fernando; LOURENÇO, Joaquim Carlos. O controle social do Fundeb exercido pelo conselho de acompanhamento e controle social de Cuité-PB. In: CONEDU CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 2015, Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande, 2015. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/16353>. Acesso em: 02 set. 2020.

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

TONELLA, Celene. Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores. **Cadernos Metrôpole**, n. 10, p. 103-139, 2º sem. 2003.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. **O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

Calinca Jordania Pergher é professora do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR) e Doutora em Educação.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7004-8742>

E-mail: calinca.pergher@iffarroupilha.edu.br

Maria Goreti Farias Machado é professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Educação.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5734-4977>

E-mail: m.goretimachado@gmail.com

Fabricia Sonego é professora do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR) e Mestre em Educação.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8094-9165>

E-mail: fabricia.sonego@iffarroupilha.edu.br

Recebido em 09 de setembro de 2021

Aprovado em 04 de janeiro de 2022