



Controle Social no CACS/FUNDEB: a participação do conselheiro

*Social Control in CACS/FUNDEB:
the advisor's participation* ABSTRACT

*Control Social en CACS/FUNDEB:
la participación del asesor* RESUMEN

Flávia Márcia Costa Silva¹
Itamar Mendes da Silva²

Resumo: Neste artigo se analisa a atuação dos Conselheiros no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Cacs/Fundeb – de dois municípios do Espírito Santo. Na pesquisa qualitativa utilizou-se dados de documentos, entrevistas e observação que, analisados à luz dos conceitos de Gestão democrática (Araújo, 2020), participação e controle social (Gohn, 2007) e democracia participativa e responsividade (Peixoto, 2015), indicam: fragilidade na garantia de paridade nas reuniões, baixo nível de conhecimento normativo, acesso limitado às informações, pouco tempo para emitir pareceres. Enfim, detecta-se a fragilização do controle social realizado pelos conselheiros na aplicação dos recursos do Fundeb.

Palavras-chave: conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb, controle social, participação, gestão democrática.

Abstract: This article analyzes the role of Councilors on the Fundeb Monitoring and Social Control Council – Cacs/Fundeb – in two municipalities in Espírito Santo. In qualitative research, data from documents, interviews and observation were used which, analyzed in light of the concepts of democratic management (Araújo, 2020), participation and social control (Gohn, 2007) and participatory democracy and responsiveness (Peixoto, 2015), indicate: weakness in guaranteeing parity in meetings, low level of normative knowledge, limited access to information, little time to issue opinions. Finally, a weakening of the social control

1. flaviamcsilva@yahoo.com.br. Professora. Mestre em Educação- Mestrado Profissional em Educação pelo Programa PPGMP-UFES. Especialista em Coordenação Pedagógica (UFES); Professora efetiva na Educação pública do Estado do Espírito Santo. Orcid:<https://orcid.org/0000-0003-3554-502X>.

2. itamarmendes62@gmail.com. Pedagogo. Mestre em Educação: Supervisão e Currículo e doutor em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor permanente do Programa de pós graduação em Educação da Universidade Católica de Santos - Unisantos - e diretor de Educação em Direitos Humanos na Anpae (gestão 2023-2025). orcid.org/0000-0003-2097-8754.

carried out by counselors in the application of Fundeb resources is detected.

Keywords: *Fundeb monitoring and social control council, social control, participation, democratic management.*

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar los resultados de una investigación sobre la efectividad. Este artículo analiza el papel de los Concejales del Consejo de Seguimiento y Control Social de Fundeb – Cacs/Fundeb – en dos municipios de Espírito Santo. En la investigación cualitativa se utilizaron datos provenientes de documentos, entrevistas y observación que, analizados a la luz de los conceptos de gestión democrática (Araújo, 2020), participación y control social (Gohn, 2007) y democracia participativa y capacidad de respuesta (Peixoto, 2015), indican: debilidad para garantizar la paridad en las reuniones, bajo nivel de conocimiento normativo, acceso limitado a la información, poco tiempo para emitir opiniones. Finalmente, se detecta un debilitamiento del control social que realizan los consejeros en la aplicación de los recursos del Fundeb.

Palabras clave: consejo de seguimiento y control social de Fundeb, control social, participación, gestión democrática.

1 Introdução

A luta pela participação da sociedade nas decisões da gestão das políticas públicas mobilizou movimentos sociais e foi fundamental para a inserção na Constituição Federal de 1988 do princípio da gestão democrática nos sistemas públicos de ensino e da instituição dos sistemas municipais de ensino. Entretanto, o fato de que na edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96) não se cuidou de sua regulamentação, deixando para os sistemas municipais de ensino essa tarefa, tornou a gestão democrática apenas princípio na maioria dos casos, pouco repercutindo na prática das redes públicas de ensino e na educação como um todo.

Ressalta-se que a participação é premissa fundamental para uma efetiva gestão democrática. Uma participação efetiva e responsiva, conforme atesta Peixoto (2015) e, uma participação que, segundo Faundez (1993, p. 32), envolva a “criação do conhecimento, de um novo conhecimento” que seja “participação na determinação das necessidades essenciais da comunidade, participação na busca de soluções e, sobretudo na transformação da realidade”.

Com base em Peixoto (2015) é possível afirmar que os Conselhos de Educação, são instrumentos privilegiados do exercício da participação, uma participação representativa que envolve: planejamento, formulação e controle das políticas públicas, destino dos recursos públicos, divisão do poder decisório.

No bojo da criação dos Conselhos pós constituição de 1988 nos diversos setores da administração pública, encontramos o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb- Cacs/Fundeb. Conforme descrito no parágrafo 9º da Lei 11.494/2007, o Cacs/Fundeb é responsável pelo

[...] “acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos”, e por “supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta

orçamentária no âmbito de sua esfera governamental, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos (Brasil, 2007).

Essas competências e atribuições requerem a existência de um efetivo controle social, onde as articulações entre os agentes políticos e sociais possibilitem conferir transparência e legitimidade às políticas públicas fazendo com que se adequem às necessidades reais da sociedade. E perscrutar tais necessidades exige não dissociar a participação dos direitos e os princípios da cidadania que, por sua vez, implicam diretamente na materialização da democracia.

Nesse sentido, Escorel e Moreira (2008, p. 987) afirmam que “a participação social é a base constitutiva da democracia e, por essa razão, o aperfeiçoamento e a ampliação de uma estão diretamente relacionados ao desenvolvimento e universalização da outra”. Ainda, Bordignon (2005, p. 31), num movimento complementar, afirma que a gestão democrática das instituições deve ser concebida “como fundamento, condição essencial da qualidade da educação, da formação da cidadania” e, assim, se constitui como “exercício de poder social” concluindo o ciclo virtuoso da democracia participativa. Costurando as arestas da democracia participativa, o controle social é entendido como uma ferramenta imprescindível para o planejamento, a formulação e controle das políticas públicas, legitimando a participação da sociedade nas decisões das políticas públicas (Gohn, 2007).

Corroborando Gohn, Lobo (1990, p. 8) afirma ainda que o controle social é “prerrogativa fundamental para o exercício da democracia no país, na medida em que, através dele, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público”, onde a atuação da sociedade não se limita à mera ação de votar, mas participando de todos os processos decisivos da gestão públicas.

Segundo Santos (2002, p. 24) o controle social pode ser entendido como

o controle sobre o Estado pelo conjunto da sociedade organizada em todos os segmentos sociais. Evidentemente, esse controle deve visar o benefício do conjunto da sociedade, e deve ser permanente. Por isso, quanto mais os segmentos da sociedade se mobilizarem e se organizarem, maior será a pressão e o resultado, para que seja efetivado o Estado Democrático.

Na educação, esse controle, democrático, está previsto em leis para ocorrer em todos os níveis, tendo as unidades escolares municipais por base, e se efetiva por meio de Conselhos: escolares, municipais, estaduais/distrital e nacional de educação; de Alimentação Escolar; de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Cacs/Fundeb. Esses representam a aposta na gestão democrática como “princípio” metodoló-

gico “[...] de um novo modo de administrar que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo” (Cury, 2006, p. 58). Assim, o controle social previsto pretende o diálogo entre Estado e Sociedade materializada na participação em conselhos, o que coloca a questão da qualidade da participação no centro do debate e desafio para a efetivação da gestão democrática e do direito à educação.

Entretanto, há indicações de dificuldades para se garantir participação e participação qualificada nos conselhos (Freire *et. al.*, 2017; Gohn, 2007). No Cacs/Fundeb essa realidade também tem sido identificada e a atuação dos conselheiros se mostra fragilizada por vários motivos, dentre eles: conhecimento limitado dos documentos oficiais (Secretaria Municipal, Tribunal de Contas) e da legislação educacional, bem como da autonomia dos conselhos/conselheiros no encaminhamento de sugestões/soluções para os problemas detectados. Nesse sentido, se torna importante perscrutar acerca da atuação dos membros desses órgãos, entretanto, nos limites deste artigo nos deteremos no Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Cacs – do Fundeb, em dois municípios do estado do Espírito Santo.

Essa pesquisa se caracteriza como qualitativa (Minayo, 2001, p. 21), apoiada em recursos da análise documental, entrevistas semiestruturada e observação, utilizando como recorte temporal os anos de 2016 a 2019. A escolha dos municípios se fez a partir de dois elementos principais: a) organização e rede: um que se possui Sistema Municipal de Educação e outro que compõe o Sistema Estadual de Educação; b) localização geográfica e dimensões: um localizado na região metropolitana e outro na região sudoeste serrana. A justificativa para tais escolhas se coloca adicionalmente no reconhecimento da existência de disparidades no que respeita as realidades socioeconômicas, a distribuição populacional, as fontes de renda e trabalho, as fontes de recursos para a educação, o quantitativo de alunos atendidos, as modalidades de educação ofertadas, entre outros. Importante demarcar também que todos os dados não públicos (disponíveis *on line*) foram colocados à disposição da pesquisa mediante autorização expressa dos responsáveis e participantes.

O desenvolvimento da pesquisa objetivou, primeiramente, aproximar-se do contexto em que os conselheiros do Cacs-Fundeb atuam. Entretanto, para isso, readequações metodológicas se fizeram necessárias face a vivenciarmos naquele momento o ápice da pandemia. Para que garantíssemos a participação dos conselheiros foi necessário recorrer às redes sociais para os contatos e a formulário *online* para obtenção de informações. E, para socializar as análises e reflexões que nos foram possíveis no momento organizamos esse artigo com Introdução, Contornos do Cacs-Fundeb, Considerações finais e referências.

2. O CACS-FUNDEB nos municípios: organização e funcionamento

A organização e o funcionamento dessa instância de participação que cuida de realizar o controle social da aplicação dos recursos destinados à educação básica nos municípios, entendemos, diz algo sobre o planejamento e a efetivação do direito à educação no âmbito desse ente federado cujo instrumento de formalização é o Plano Municipal de Educação – PME. Também, a normatização federal cria composições mínimas e máximas para o Cacs-Fundeb levando em conta em cada município: estrutura, população, recursos e rede escolar. Assim, sem pretender realizar estudo comparativo buscamos apontar semelhanças e divergências encontradas nos municípios pesquisados que designamos para efeito de apresentação dos dados como município “A” e município “B”.

Assim, detectaram-se dois aspectos comuns quanto ao atendimento e quanto a normas de organização e funcionamento: a) ambos apresentaram um aumento no total de matrículas efetivadas nos anos de 2016 e 2017, reduzindo em 2019, levando o município A a atingir, na taxa de escolarização média o patamar de 96,8% e o município B o patamar de 98,5%; b) o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb foi normatizado por legislação municipal¹, entretanto, em nenhum dos municípios pesquisados o Cacs-Fundeb possui Regimento Interno normatizado.

Importante ressaltar que, mesmo não sendo uma obrigatoriedade e sim uma recomendação, o Regimento Interno é de extrema importância para o Conselho, uma vez que organiza o trabalho dos conselheiros.

2.1 Dos Conselheiros e da Organização do Trabalho no Cacs-Fundeb

A Lei 11.494/2007 que institui o Cacs/Fundeb define uma quantidade mínima de membros conselheiros representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, sendo para o município o mínimo de 09 (nove) membros com respectivos suplentes. A mesma Lei define ainda que os Cacs/Fundeb municipais tenham também, quando houver, representante do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Tutelar.

O Cacs/Fundeb dos municípios A e B tem, cada um, em sua composição 22 membros (titulares e suplentes).

O convite para participarem da pesquisa foi direcionado a todos os conselheiros, entretanto, apenas 13 responderam ao questionário, sendo 8 do município A e 5 do município B. No município A participaram representantes dos segmentos: governo/secretaria, diretores das escolas públicas, servidores das escolas públicas municipais, professores, pais de alunos e segmento Conselho Municipal de Educação, sendo esse último profissional da Secretaria Municipal de Educação do município. Do município

B participaram representantes dos segmentos: governo/secretaria, diretores das escolas públicas, professores e alunos.

Não participaram os representantes de alunos, do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Tutelar, do município *A*; e do município *B*, os representantes de pais², do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Tutelar.

Discutir acerca da eficácia da atuação de representantes de segmentos nos conselhos requer enfrentar desafios e falar de questões como: efetividade, paridade e representatividade. Não apenas do número de participantes equivalente entre poder público e usuários e/ou instituições da área, mas da representatividade e de uma participação efetiva, defendida por Gohn (2007, p. 26). Lembremos que se fazer presente nos momentos de debate e decisão dos conselhos, já tem sido apontado como desafio em resultados de várias pesquisas, entre elas destacamos as realizadas por Freire *et al.* (2017) e Braga (2011).

Entretanto, Melo (2003) afirma que o empoderamento dos grupos de representantes que não pertencem ao governo se constitui forma possível de garantir representatividade e participação efetiva da sociedade civil (usuários e instituições da área) nas ações/decisões do Conselho.

Constatou-se a predominância da participação feminina entre os conselheiros respondentes da pesquisa (85%). Porém, mesmo sendo maioria nos conselhos pesquisados, a função de presidência do conselho, de poder, portanto, ainda é do gênero masculino. Mesmo considerando que os conselhos de educação se constituem espaços políticos e de decisão mais favoráveis “à inclusão política das mulheres” (Lüchmann; Almeida, 2010, p. 91), ainda deparamos com resquícios de uma discriminação histórica, que permeia os espaços de poder (Santos *et al.*, 2017). Gostaríamos que não fosse necessário lembrar, mas como afirmou muitas vezes Paulo Freire (1996), o óbvio precisa ser dito: essa assimetria de gênero no exercício das posições de liderança e decisão macula e torna a democracia menos pujante e capaz de produzir novas práticas sociais.

Ainda sobre a função da presidência do Conselho no biênio, no município *B*, é o representante de professores quem desempenha essa função e no município *A* o representante dos diretores das escolas públicas é quem preside o Cacs/Fundeb. A pesquisa ainda revelou que desde a instituição do Conselho em 2007, essa função esteve sob a alternância de representantes desses segmentos, excetuando um único mandato no município *A* em que a presidência ficou a cargo do representante do segmento pais de alunos. A possibilidade de recondução diminui ainda mais a possibilidade de outros segmentos assumirem essa função, evidenciando fragilidade no que se refere à garantia da participação de representantes de outros segmentos na função de presidência.

O ingresso no Conselho sofreu alterações de forma que a eleição e/ou a indicação do segmento representado supera a indicação direta do gestor: 75% dos conselheiros foram eleitos e/ou indicados pelo segmento que representa no município A e 60% no município B. Entretanto, não podemos perder de vista o risco de, mesmo no caso de eleições e/ou indicações dos segmentos, possam ocorrer maneios da gestão na tentativa de colocar pessoas da sua confiança (Nogueira, 1996).

Constatou-se que a paridade entre poder público e representantes da sociedade civil, definida na recente legislação regulamentadora do Cacs/Fundeb, é observada nos dois municípios. Entretanto, acompanhando reuniões do Conselho dos municípios, sendo 3 no Cacs/Fundeb do município A e uma no Cacs/Fundeb do município B, e também conversando com os conselheiros evidenciou-se que existe apenas uma paridade formal, posto que a ausência dos representantes pais e de alunos nas reuniões é constante, o que desequilibra a perspectiva do controle social sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, deixando os governos com maioria para decidir neste fórum participativo.

Corroborando com Moura (2010, p. 114) reconhecemos a necessidade urgente de uma discussão “sobre a importância da representação” no conselho e os perigos de desqualificação da participação que pode ocorrer em processos de cooptação de representantes. Segundo o autor,

[...] os representantes determinam, em grande parte, a qualidade do funcionamento dos Conselhos e sua capacidade de controlar os interesses do Estado. E neste caso, a representação pode ser politicamente nula, quando, por exemplo, um conselheiro que representa a sociedade civil, é [...] contratado pelo município [...], está “atrelado” ao governo, com vínculo formal, e jamais atuará para defender os interesses da sociedade se estes ferirem os interesses da SE (Moura, 2010, p. 114-115).

Garantir a representatividade da vontade da sociedade civil e sua participação efetiva de forma a sustentar os princípios democráticos ainda é um desafio a ser vencido. O comprometimento com o seu papel de colocadores das demandas sociais, a busca de alternativas para a solução de problemas locais, na perspectiva da promoção e proteção dos interesses públicos, estabelecendo vínculos de confiança e integridade com a sociedade frente às instituições públicas e aos processos democráticos adotados pelo Estado em sua governabilidade, garantem a lidimidade da representação desses membros (Freire, 2006).

O controle social se fortalece na medida em que há uma representação equilibrada nos conselhos, essencial para evitar a má gestão dos recursos públicos. A participação ativa desses diferentes grupos cria um ambiente de diálogo que favore-

ce a transparência e dificulta práticas que podem comprometer a correta aplicação dos recursos do Fundeb.

Por outro lado, a baixa representatividade ou a ausência de determinados segmentos pode enfraquecer o conselho e comprometer a sua legitimidade. Grupos sub-representados, como pais e estudantes, podem deixar lacunas importantes no processo de fiscalização e acompanhamento, uma vez que suas contribuições refletem experiências diretas com o ambiente escolar. Da mesma forma, a predominância de membros vinculados à estrutura do governo, sem equilíbrio com outros setores, pode limitar a independência e imparcialidade do conselho.

A pesquisa evidenciou que a paridade no exercício das funções no Conselho, entre elas a da presidência não está garantida na prática, o que nos leva a indagar sobre a necessidade de se promover rodízios entre os segmentos na ocupação dessas funções, permitindo assim oportunidades para todos os segmentos, de forma que não haja predominância de apenas um ou outro segmento representativo e, por conseguinte diminuição do risco de ter nessas funções representações diretamente ligadas à gestão, com vistas a diminuir as práticas manipuladoras da elite política (Tatagiba, 2002; Nunes, 2010).

2.2 Da Formação

Nesse subitem discute-se tanto a formação enquanto elemento de perfil quanto como aquela específica necessária ao exercício do trabalho de conselheiro do Cacs-Fundeb, com destaque para esta última, pois a formação acadêmica não é um requisito legal para atuação do conselheiro. A formação específica para a atuação no Conselho tratada aqui envolve conhecimentos básicos da legislação pertinente aos recebimentos, repasses, fontes de recursos e itens em que podem ser aplicados. Além do que se espera que o conselheiro, como representante de um segmento, possua certa competência política para desempenhar sua função nas discussões e decisões sobre a política educacional do município (Dagnino, 2004).

No que se refere ao nível de formação, 5 (38,4%) dos pesquisados possuem especialização lato sensu, 4 (30,8%) mestrado, 1 (7,7%) doutorado; 1 (7,7%) superior completo e 2 (15,4%) possuem formação de nível Médio. Nos dois municípios, os conselheiros que possuem formação em nível de especialização representam segmentos relacionados ao poder público, como Secretaria/Governo, e segmentos de trabalhadores da educação: diretores e professores e servidores da educação básica. Juntos, totalizam 11 (84,6%) membros com formação em nível superior e/ou pós-graduação. Convém reforçar que, independentemente do grau de escolaridade, é imprescindível os membros conselheiros participarem de formações continuadas voltadas para a sua

atuação como conselheiro, que envolve: orçamento, aplicação de recursos, legislação pertinente ao Cacs/Fundeb e à política educacional, além de outras temáticas.

Detecta-se relação entre grau de instrução e divisão social e técnica do trabalho, existentes no espaço social e de trabalho, também reproduzidas no interior dos Conselhos. Thompson (1995, p. 208 *apud* Lima, 2009, p. 65), “argumenta que as posições e trajetórias vividas estarão relacionadas com o tipo de recursos ou capitais em que o sujeito acessou e acumulou e que essas constelações relacionais provocam assimetrias de poder, gerando dificuldade para a participação”. Essa disparidade também é percebida na ocupação da função de presidência do Conselho, nunca ocupada por representantes de pais de alunos em nenhum dos mandatos no município B desde a criação do Cacs-Fundeb e apenas em um único mandato no município A.

Quanto à formação específica para o exercício da função no Cacs-Fundeb é necessário considerar as responsabilidades do poder público em prover condições para o exercício dessa participação que visa o controle social das próprias ações do poder público. Em suma, um conselheiro com formação e conhecimento aprofundado sobre suas funções significa possibilidades de um controle social mais efetivo sobre os recursos da educação, o que pode não ser desejável pelos gestores públicos (Dagnino, 2004). Ou seja, investir na formação dos conselheiros pode aparentar se constituir numa contradição ao poder público se não o concebermos nos contextos coletivos de efetivação da democracia previstos na Constituição de 1988.

A análise dos dados relacionados à formação de conselheiros revela um cenário preocupante para a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs-Fundeb) nos municípios avaliados. No município A, a maioria dos conselheiros (62,5%) informaram nunca ter participado de uma formação específica para o cargo, enquanto apenas 37,5% afirmaram ter recebido algum tipo de capacitação. Situação semelhante foi identificada no município B, onde 60% dos conselheiros relataram não ter participado de formações, 20% indicaram ter recebido capacitação e outros 20% não souberam informar. Esses números evidenciam uma lacuna significativa na qualificação dos conselheiros, essencial para o desempenho de suas funções.

As justificativas apresentadas pelos conselheiros apontam problemas estruturais no oferecimento de formações, como a ausência de iniciativas durante os mandatos ou falhas na comunicação, como exemplificado pela declaração de um conselheiro, quando disse que “em 2009 teve uma formação, mas eu não participei porque não fiquei sabendo”. Tal constatação pode fragilizar a qualidade dos debates, da atuação e possibilidades de contribuir com a correta fiscalização da aplicação dos recursos. Essa afirmação pode encontrar amparo também nas informações de que os presidentes dos Cacs-Fundeb têm sido, via de regra, pertencentes a estrutura do governo e de que pais e estudantes

têm pouca participação e são os grupos representativos que contabilizam as maiores ausências em reuniões.

É fato que a presença de conselheiros engajados e devidamente capacitados potencializa o impacto das ações fiscalizatórias, ampliando a eficiência na supervisão do uso dos recursos.

No que tange à formação pode-se concluir ainda que, quando existe, é pontual e não atinge a todos, o que repercute diretamente na qualidade da atuação dos conselheiros, podemos concluir.

Durante a pesquisa ficou evidente ainda a insatisfação de conselheiros com relação à falta de conhecimento sobre o que está sendo discutido:

[...] o meu conhecimento, principalmente nas análises das planilhas é muito limitado e na maioria das vezes fico dependendo dos que possuem maior conhecimento que eu. Muitas vezes acabo concordando sem maior aprofundamento. Tenho vontade de saber mais para poder atuar melhor, porém depois que entrei no conselho nunca participei de nenhuma formação. Eu acho que todo conselheiro, quando entrar no conselho, deveria ser capacitado para atuar (Dados da Pesquisa, 2021).

A constatação de que os conselheiros reconhecem a insuficiência de seus conhecimentos sobre questões específicas do trabalho de fiscalização que devem desenvolver parece conferir à formação lugar de destaque na perspectiva do controle social num viés democrático. Entretanto, os resultados encontrados denotam a ausência de uma preparação inicial bem como da prática de formação continuada aos conselheiros do Cacs-Fundeb. Observou-se ainda que os processos formativos para os conselheiros dos municípios pesquisados restringem-se às ofertadas pelo Ministério da Educação, sendo poucos os processos formativos com foco na atuação dos conselheiros.

Araújo e Mossoró (2019, p. 231), em pesquisa similar à nossa, afirmam que “a formação, como um processo intencional, pedagógica e institucionalmente organizada, no contexto de uma sociedade que se complexifica, torna-se indispensável para ajudar o indivíduo a enfrentar os desafios que lhes são propostos pela prática social”. A formação, segundo as autoras, ajuda a

[...] ressignificar o seu sentido pessoal de participação aproximando esse sentido do significado social da gestão democrática, a qual implica a percepção da presença do outro, da tomada de decisões com o outro e a partir dos interesses coletivos (Araújo E Mossoró, 2019, p. 231).

Entretanto, concluem que a “[...] ausência de uma formação regular, contínua e obrigatória é intencional [...]”, porque quem está “à frente do governo executivo, prefere manter os conselheiros em estado de ignorância a fim de limitar a sua atuação”

(Araújo E Mossoró, 2019, p. 231) e garantir que suas decisões não possam ser, competentemente, questionadas.

A prática constante da formação para os conselheiros com o foco na atuação no Conselho apresenta-se como uma possibilidade de investimento numa atuação mais efetiva do conselheiro, o que contribuiria com a diminuição de atitudes manipuladoras de elites políticas e/ou econômicas com interesse nos trabalhos dos conselheiros (Nunes, 2010).

Segundo Demo (2007, p. 37-38 *apud* Magalhães, 2011, p. 87), a oferta de formação com foco nos conhecimentos específicos para atuação nesse espaço deve ficar a cargo do Estado. Entretanto, tal ação só será possível num estado em que a democracia não seja apenas formal como os dados de nossa pesquisa nos possibilitam concluir, mas efetiva.

Nesse contexto reconhecemos a formação como elemento chave e caminho mais adequado para que membros do Cacs/Fundeb possam ampliar conhecimentos de forma a atuarem com qualidade. Pois, como afirma Paulo Freire (2000), democracia pode e deve ser ensinada teórica e praticamente e a ela pressupõe participação qualificada.

2.3 Da Organização e do Funcionamento dos Conselhos

Neste subitem nos detemos sobre questões relacionadas com o trabalho no interior dos Conselhos, especificamente, desde a estrutura até as normas organizadoras dos mais triviais procedimentos do dia a dia.

O primeiro interesse foi detectar o conhecimento da legislação específica dos conselheiros. Sobre a Legislação do Fundeb e o funcionamento dos conselhos, todos os conselheiros do Cacs/Fundeb do município A informaram conhecer razoavelmente, já no município B, 1 (20%) informou conhecer profundamente, 1 (20%) conhece razoavelmente, 2 (40%) pouco conhece e 1 (20%) desconhece completamente.

Sobre o Regimento Interno do Conselho, se detectou sua existência no caso do município A e não se pode ter certeza de sua existência no caso do município B, pois a maioria (60%) o desconhecem. Insta informar ainda que até o encerramento dessa pesquisa, o Regimento Interno do Conselho nos municípios não havia sido publicado, sendo que no município A obteve-se acesso a seu conteúdo por meio da secretária do Conselho e no município B não foi encontrado nenhum registro referente a esse documento.

No município A uma fala de conselheiro denota insatisfação com relação ao não atendimento das solicitações enviadas ao Poder Executivo:

[...] quando a gente pede alguma coisa para a secretaria, há sempre uma demora no atendimento. Nosso regimento mesmo está pronto desde fevereiro e até hoje não publicaram (Dados da Pesquisa, 2021).

Ainda, quanto ao conhecimento sobre as legislações e publicações pertinentes ao trabalho do Cacs/Fundeb, perguntamos sobre as que impactam diretamente no trabalho dos conselheiros: a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, a Lei de Acesso à Informação-LAI, a Lei Geral de Licitação-LGL e o Manual do Fundeb.

Tabela 1: Nível de conhecimento sobre as legislações pertinentes ao trabalho do Cacs/Fundeb

Documento	Lei de Responsabilidade Fiscal (%)		Lei de Acesso à Informação (%)		Lei Geral de Licitação (%)		Manual do Fundeb (%)	
	M/A	M/B	M/A	M/B	M/A	M/B	M/A	M/B
Conhece profundamente	0%	20%	0%	0%	12,50%	0%	25%	0%
Conhece razoavelmente	37,50%	60%	37,50%	60%	50%	40%	62,50%	40%
Pouco conhece	50%	20%	62,50%	40%	12,50%	60%	12,50%	20%
Desconhece completamente	12,50%	0%	0%	0%	25%	0%	0%	40%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: os autores.

Nesse contexto de pouca familiaridade com as normas que regem a aplicação de recursos públicos em geral e do Fundeb em específico também se constatou dificuldade para entender os documentos contábeis encaminhados ao Cacs/Fundeb. Esses resultados evidenciam fragilidade na formação continuada dos conselheiros, que acabam por configurar mais um obstáculo para a efetiva atuação do conselheiro.

Os resultados obtidos evidenciam uma fragilidade na formação continuada dos conselheiros, que acabam por configurar mais um obstáculo para efetiva atuação do conselheiro.

Sobre a participação dos conselheiros na elaboração do Plano Municipal de Educação-PME, se constatou que nos dois municípios pouco mais de 60% afirmaram ter participado. Quanto ao nível de conhecimento do PME as respostas dos conselheiros indicam que em torno de 80% o conhece razoavelmente, no mínimo. Causou surpresa a constatação da existência de conselheiro que afirma desconhecer completamente o PME, pois os recursos que sua função de conselheiro deve fiscalizar tem relação direta com esse documento normativo/legal. Tal constatação nos faz mais uma vez colocar em debate a questão da qualidade da atuação fiscalizadora por meio do controle social, que compete aos membros do Cacs-Fundeb.

Ao perscrutar acerca da “Infraestrutura”, considerando o que está estabelecido na Lei 14.113/2020, sobre a competência/responsabilidade de o Poder Executivo garantir a infraestrutura e condições necessárias para o funcionamento do conselho e sua atuação efetiva, foram elencados cinco elementos necessários: espaço físico, dotação orçamentária, equipamentos, apoio técnico e recursos tecnológicos.

Quanto ao item espaço físico, no município A existe um espaço separado da secretaria municipal de educação, conhecida como casa dos conselhos, atendendo aos conselhos do município. Os equipamentos existentes são de uso de todos os conselhos e os documentos de cada conselho são armazenados em armários específicos. O município também disponibiliza um profissional que organiza e desempenha as funções de secretaria no conselho. No município B não existe um espaço específico para o funcionamento do Cacs/Fundeb, sendo utilizada sala da secretaria municipal de educação para as reuniões. Não possui espaço específico para a guarda dos documentos nem apoio técnico à disposição. Nenhum dos municípios possui dotação orçamentária específica para manter as atividades do Conselho.

O município A apresenta uma infraestrutura mínima para o funcionamento do Conselho, já o município B depende exclusivamente da secretaria para realização das reuniões, produção, organização e guarda de documentos, evidenciando que esse item não é atendido satisfatoriamente, revelando fragilidade com relação à autonomia do Conselho para executar suas atividades, conforme relatam os dados de campo:

[...] temos muita dificuldade em realizar as visitas nas escolas, porque nem sempre temos o carro disponível para nos levar. Sempre que solicitamos, informam que já estão em outra demanda. Mesmo a gente pedindo com antecedência, quando chega no dia, informa que não poderão. Já até usamos meu transporte particular umas vezes, mas depois parei porque eles não ajudam nem com a gasolina (Dados da Pesquisa, 2021).

[...] nós temos o mínimo para o funcionamento do conselho, entretanto, quando precisamos, por exemplo, de transporte para realizar alguma visita nos bairros, principalmente nas escolas mais distantes da casa de conselhos, é sempre um problema, porque a secretaria quase sempre não tem carro disponível. Mesmo que a gente solicite com antecedência (Dados da Pesquisa, 2021).

A dependência do Poder Executivo além de ser um entrave à autonomia do Conselho, dificulta a atuação do conselheiro, que fica à mercê da boa vontade da secretaria para o funcionamento do Conselho, conforme atestado acima nas assertivas dos pesquisados.

É dever do Poder Executivo garantir a infraestrutura para o funcionamento do Cacs/Fundeb no município. Entretanto, no município A, mesmo apresentando infraestrutura minimamente satisfatória, ainda enfrenta problemas para realizar seu trabalho com autonomia. No município B, percebe-se que as fragilidades são ain-

da maiores, considerando que dependem e estão submetidos à secretaria para que ocorra seu funcionamento.

Enfim, uma maior atenção foi dada à “Atuação” dos conselheiros e sobre o funcionamento do Conselho em si, pois entendemos que estes são dois elementos diretamente relacionados. Assim, nos detivemos em questões como: periodicidade das reuniões, reuniões com os segmentos antecedendo a reunião do conselho e participação nas reuniões. Neste caso específico buscamos informações nas atas de reuniões dos conselhos dos dois municípios. Foram analisadas 10 atas do Cacs/Fundeb do município A e 4 atas do Cacs/Fundeb do município B.

No município A, metade dos conselheiros já atuaram no Conselho em outro mandato e 50% são estreatantes, sendo que o presidente já atuou na função em outro mandato. No município B, apenas o Presidente atual já participou como membro em outro mandato. Tais dados indicam para um coletivo de Cacs-Fundeb inexperiente no município B e no município A se vê um conselho dividido entre experientes e novos conselheiros.

O Manual do Fundeb-2009 orienta que as reuniões ordinárias ocorram periodicamente, pelo menos uma vez por mês, para análise dos relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, podendo ainda solicitar cópias de extratos e outros documentos da conta junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica para verificações, confrontações e checagens. Se constatou que no município B as reuniões são semestrais e/ou sem periodicidade definida, o que se encontra em desconformidade com o estabelecido no Manual do Cacs-Fundeb.

Voltando a trabalhar com as respostas dos conselheiros, constatou-se que a participação nas reuniões não é uma prioridade: no município A 2 (25%) dos pesquisados afirmaram participar de todas reuniões, 3 (37,5%) participam sempre que podem, 2 (25%) participam com muita frequência e 1 (12,5%) com pouca frequência. Ou seja, entre os que participam com pouca frequência e os que “sempre que podem” chega-se a metade dos membros, o que denota problemas em garantir a participação num colegiado de tal nível de importância e que não se propõe a reuniões bimestrais. No município B, 1 (20%) dos pesquisados informou participar de todas reuniões, 3 (60%) com muita frequência e 1 (20%) afirmou participar com pouca frequência. Considerando a periodicidade das reuniões neste município pode-se concluir que para alguns conselheiros a reunião se torna verdadeiro e esporádico evento, dada sua participação durante o mandato.

Quanto a se reunirem com o segmento antes dos encontros do Conselho, no município A 5 (62,5%) dos pesquisados informaram que se reúnem algumas vezes com o segmento que representam 3 (37,5%) afirmaram reunir poucas vezes com o segmento

que representa. No município B, 1 (20%) informou nunca reunir com o seu segmento, 1 (20%) informou se reunir algumas vezes com seu segmento e 3 (60%) informaram reunir poucas vezes. Segundo os entrevistados, em 2020, ano da pandemia Covid-19 não houve nenhuma reunião com os segmentos representados, nem mesmo virtual.

Com relação à busca de informações sobre documentos, decretos, portarias e prestações de contas dos municípios relacionados à educação 7 (87,5%) dos pesquisados do município A afirmaram procurar com muita frequência e 1 (12,5%) afirmaram procurar sempre por informações. No município B, 1 (20%) dos pesquisados afirmou procurar sempre por informações, 1 (20%) afirmou procurar com muita frequência, 2 (40%) com pouca frequência e 1 (20%) nunca procurou esse tipo de informação.

No que se refere à procura de informações relacionadas à atuação do Cacs/Fundeb junto às instituições como Ministério Público, Tribunal de Contas e outros, 3 (37,5%) dos pesquisados do município A afirmaram procurar com muita frequência, 4 (50%) informaram procurar com pouca frequência e 1 (12,5%) nunca procuraram esse tipo de informação. No município B, 4 (80%) dos pesquisados afirmaram procurar com pouca frequência e 1 (20%) nunca procurou esse tipo de informação.

Nos dois municípios a maioria dos conselheiros afirma acompanhar sempre ou com muita frequência os gastos da secretaria, mas causa espécie que no município B haja 2 conselheiros (40%) que afirmem acompanhar esporadicamente ou com pouca frequência tais informações, ou seja, cumprem suas funções sem prioridade ou quando podem.

Sobre a visão que têm de sua participação nas reuniões do Cacs-Fundeb, com sugestões, comentários e ideias, 4 (50%) dos pesquisados do município A afirmaram participar intensamente e 4 (50%) afirmaram participar razoavelmente. No município B, 1 (20%) dos pesquisados afirmou participar intensamente, 2 (40%) participam razoavelmente, 1 (20%) pouco participa e 1 (20%) nunca participa.

Parece que neste segundo município o presidente participa e tem mais dois conselheiros que acompanham razoavelmente os processos, sendo que os outros dois se colocam a margem com pouca ou nenhuma participação. Talvez o fato de que somente o presidente tem alguma experiência nesse conselho possa explicar alguma coisa, mas não é suficiente para justificar essa falta de trabalho conjunto, coletivo e participativo. Insta ainda informar que os dois membros que informaram pouca ou nenhuma participação compõem respectivamente o segmento pais de alunos e alunos, evidenciando a ausência dessa representatividade nas decisões.

Analisando as respostas dadas no questionário e os relatos presentes nas atas de reuniões percebeu-se diferenças importantes no engajamento dos conselheiros nas ações e que os segmentos mais participativos com sugestões, comentários e questionamentos são os representantes do governo, dos professores e diretores das escolas

públicas. Os representantes dos segmentos pais de alunos e alunos acabam, via de regra, não participando ativamente das discussões.

Buscando explicar questões como essa relativa à fragilidade da representação de pais e estudantes no Cacs-Fundeb Nunes (2006, p. 2) assim se manifesta:

Vivendo numa sociedade que os inferioriza, os pobres encontram dificuldades para acreditar no seu próprio potencial, nas suas opiniões e na sua possibilidade, enquanto grupo, de enfrentar os problemas coletivos. Neste contexto, sua relação com os técnicos envolvidos no processo participativo tende a ser de esperar soluções prontas e de evitar o debate, o que descaracteriza completamente a participação.

Ainda, algumas hipóteses foram evidenciadas nas falas dos conselheiros ao se pronunciarem sobre dificuldades e entraves que interferem diretamente na atuação do Cacs/Fundeb: a) Baixo nível de informação dos conselheiros sobre os assuntos tratados nas reuniões e sobre a gestão dos recursos públicos na educação; b) Falta de apoio por parte da Prefeitura ao Conselho; c) Dificuldades no relacionamento do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação no que se refere ao diagnóstico e ações propostas; d) Interferência indevida do Poder Executivo municipal na gestão dos recursos do fundo; e) Conselheiros da sociedade civil tendem a defender prioritariamente os interesses específicos das entidades que representam; f) Conselheiros do poder público com baixo poder de decisão e mobilização na secretaria municipal de educação a que estão vinculados; g) Baixa frequência dos conselheiros da sociedade civil às reuniões do CACS/Fundeb; h) Baixa frequência dos conselheiros representantes do poder público às reuniões do CACS/Fundeb; i) Rotatividade de conselheiros dentro do mandato e; j) Dificuldade em obter as informações solicitadas sobre as políticas de financiamento da educação municipal.

Ao final da pesquisa concluiu-se que a participação e a representatividade nos dois conselhos apresentam fragilidades, muitas relacionadas diretamente a efetivação de uma gestão democrática que garanta o direito à educação de qualidade e com equidade para todos. A gestão democrática, afirmam Souza e Castro (2012), está diretamente ligada à participação, autonomia, transparência e descentralização, e o que evidenciamos nessa pesquisa foi um discurso democrático com práticas gerencialistas, comprometendo a autonomia nesses espaços.

É necessário qualificar essa participação para além do significado de estar presente. E nesse contexto, afirmamos que a participação está diretamente ligada à responsabilidade do conselheiro e à sua capacidade de reconhecer a importância da sua atuação, se fazendo presente de forma efetiva e não apenas como mais um membro.

Para isso, é imprescindível superar o estágio atual de uma participação fragilizada, limitada e limitante, seja pela falta de infraestrutura mínima ao funcionamento do Conselho, seja por desconhecimento técnico ou político para atuar. Assim, é fundamental investir tanto na formação dos conselheiros e na qualificação de sua representatividade e atuação, quanto cobrar do poder público em seus diversos âmbitos a assunção das responsabilidades para com o funcionamento adequado deste democrático instrumento da democracia na efetivação de políticas educacionais.

3 Considerações finais

A participação configura-se em um dos principais elementos para a efetividade do Controle Social dos recursos públicos destinados à educação, que cabe aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Estes, por sua vez, representam a ampliação de espaços democráticos e de controle social das políticas públicas desenvolvidas pela gestão municipal, estadual ou federal, possibilitando à sociedade, representada pelos segmentos sociais diretamente envolvidos, ter acesso às informações sobre o financiamento da educação, apresentar sugestões e opinar sobre as prioridades da aplicação desses recursos públicos.

Entretanto, o simples fato desse espaço existir não é suficiente para que o controle social seja efetivado, este pressupõe a gestão democrática no âmbito da educação nos níveis afetos à atuação do Cacs-Fundeb. Pois, somente assim será possível aos conselheiros, representantes dos segmentos sociais envolvidos, participarem ativamente desses espaços e com responsividade.

A pesquisa que serve de fonte para a composição desse artigo objetivou aprofundar os estudos sobre o Cacs/Fundeb e analisar a possível efetividade do trabalho dos conselheiros nesse espaço de acompanhamento e controle social dos recursos disponibilizados para investimentos na educação básica pública. Buscamos compreender as condições e o como os conselheiros do Cacs/Fundeb dos municípios pesquisados buscam desenvolver o controle social dos recursos do Fundeb.

Mesmo apresentando a paridade necessária entre os representantes do Poder Executivo e da Sociedade Civil, evidenciou-se fragilidade na atuação desses últimos. Frente a isso, nos parece importante indicar duas questões aos debates futuros: a) o poder do aparato do executivo e seus órgãos em dominar esses espaços por meio de seus representantes; b) a dificuldade dos representantes dos segmentos “não estatais” (Sociedade Civil) em atuar propositivamente e, assim, efetivar o controle social no âmbito do Cacs-Fundeb. Tais constatações nos autorizam afirmar que essa forma de organização

precisa aperfeiçoamentos, vez que não tem sido capaz de tornar efetivos os princípios de participação e controle social, estabelecidos na Constituição Federal Cidadã de 1988.

Porém, afirmamos que é possível mudar esse quadro apostando na participação enquanto elemento fundamental da gestão democrática. Pois, ocupar esse espaço da democracia é o primeiro passo para a participação. Mas é necessário ir além disso e se assumir enquanto representante democraticamente constituído, com poder de decisão e gerencia no cumprimento da função: o controle social dos recursos destinados à educação.

O controle social, afirmamos, requer diálogos democráticos com todos envolvidos para cumprir, efetivamente, a função para a qual foi concebido no âmbito da CF 1988. Para isso o acesso à informação e o conhecimento são indispensáveis. Nesse sentido, os dados da pesquisa indicam que a fragilidade mais evidente diz respeito à formação do conselheiro para atuar efetivamente na função de fiscalização dos recursos do Fundeb. Por isso, reconhecemos a necessidade de ações formativas voltadas para o conhecimento básico necessário às análises das aplicações dos recursos do fundo pelo gestor público.

Ainda, consideramos que o trabalho de conselheiro possui instrumentos importantes para efetivar o controle social de forma participativa e democrática. As limitações evidenciadas podem ser sanadas à medida que as complexidades que envolvem as engrenagens do conselho vão sendo problematizadas, dialogadas, compreendidas e superadas por meio do trabalho coletivo e formativo que envolva uma comunicação transparente e prestação de contas das ações desse Conselho aos representados e à sociedade.

Por fim, reforçamos nossa defesa desses mecanismos participativos de controle da ação discricionária do governo, em seus vários níveis, conforme estabeleceu em princípio a Constituição Federal. Além disso, reafirmamos a necessidade de maior qualificação de seus membros, da efetivação de programas de formação permanente, lembrando que os conselheiros se constituem sujeitos políticos, representantes da sociedade, com saberes sobre a realidade local a serem considerados na formulação da política educacional.

Referências

- ARAÚJO, Clarice Santos Ferraz.; MORORÓ, Leila Pio. A importância da formação dos conselheiros municipais de educação como garantia da gestão democrática. In: **XIII Colóquio Nacional; VI Colóquio Internacional do Museu Pedagógico**- Universidade Estadual do Sul da Bahia- UESB, 2019. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/cmp/article/viewFile/8562/8227> Acesso 20 março 2021.
- BORDIGNON, Genuíno. **Desafios da gestão democrática da educação**. In: BRASIL. Ministério da Educação. Programa Um salto para o futuro/TV Escola. Boletim 19, out.2005.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9218?mode=full>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 11.494/2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007 a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BRASIL. **Lei 9.394** (1996). Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBP**, v. 22, n1, p. 41-64, jan/jun. 2006.
- SCOREL, Sarah e MOREIRA, Marcelo Rasga. Participação Social. In: **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Giovanella, L. et al. (Orgs.) Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
- FAUNDEZ, Antonio. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez, 1993.
- FREIRE, Eduardo José; SILVA, Rose Cléia Ramos da; GABRIEL, Aparecida Garcia Pacheco. Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb: particularidades de uma realidade e o conceito de controle social. In: **Rev. Pedagogia em Foco**. Iturama (MG), v. 12, n.7, p. 18-40, jan/jun 2017. Disponível em: <https://revista.facfama.edu.br/index.php/PedF/article/view/254>. Acesso em: 03 jun. 2021.
- FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Terra e Paz, 1996.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3 ed., São Paulo, Cortez, 2007.
- LIMA, Ubirajara Couto. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11863/1/Dissertacao%20Ubirajara%20Lima.pdf> Acesso em: 20 fev. 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, p. 86-94, 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2005.

MAGALHÃES, Lázaro Moreira de. **O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação de Anápolis**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão de Educação. 2011. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10053/1/2011_LazaroMoreiraMagalhaes.pdf Acesso em: 20 dez. 2020.

MELO, Marcus Andre. **Empowerment e governança no Brasil**: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background Paper. World Bank- Brazilian Office Draft, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001 p. 21-22.

MOURA, Assis de Souza. **Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa-PB, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/4934/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**. v. 10, n. 3, 1996.

NUNES, Débora. **“Pedagogia da Participação - trabalhando com comunidades”**. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2006. Disponível em: https://cirandas.net/articles/0028/2912/pedagogia_da_participacao.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático, 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília, DF; ENAP, 2010.

SANTOS, Nelson Rodrigues. A Prática dos Controle Social e os Conselhos de Saúde e, 14 Reflexões; reflexão 11. In: Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **A Prática do controle social: Conselhos de Saúde e financiamento do SUS / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde**. Reimp. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

SANTOS, Fábio da Silva; OLIVEIRA, Rosângela Moreira de; PARANHOS, Mirian de Souza; FONTES, Tarik Vervloet. A mulher na política brasileira e a efetividade da Lei de Cotas. In: **V Seminário Internacional Enlaçando Sexualidades**. 2017. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/30420>. Acesso em: 02 jul. 2021.

SOUZA, Donaldo Bello; CASTRO, Dora Fonseca. Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. **Rev. Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1195-1213, out./dez. 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

‘Notas de fim’

1 O Cacs- Fundeb do Município A foi regulamentado pela Lei nº 4.554 de 30 de agosto de 2007 e o do Município B pela Lei Lei nº 681 de 30 de março de 2007 e sofreu alterações na composição do Conselho em seu art. 2º pela Lei nº 925 de 16 de junho de 2009.

2 A ausência de pais num município e alunos no outro, assim como o fato dos representantes dos conselhos de educação e tutelar não se disporem a participar nos chamou atenção e hipóteses poderão ser levantadas. Entretanto, por ora não teremos condições de empreender análises sobre essas questões em virtude dos limites de espaço deste artigo.