



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

JUCILENE QUERINO DE SOUSA

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL  
DO FUNDEB FRENTE AO SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE ORÇAMENTO  
PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (SIOPE) NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE  
MOSSORÓ/RN**

MOSSORÓ/RN

2021

JUCILENE QUERINO DE SOUSA

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB FRENTE AO SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (SIOPE) NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE MOSSORÓ/RN**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), na linha de pesquisa “Políticas e Gestão da Educação”, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Marcia Betania de Oliveira.

MOSSORÓ/RN

2021

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

**Catálogo da Publicação na Fonte.**  
**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

S725a Sousa, Jucilene Querino de  
A atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB frente ao Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) no Sistema Municipal de Ensino de Mossoró-RN. / Jucilene Querino de Sousa. - Mossoró/RN, 2021. 175p.

Orientador(a): Profa. Dra. Marcia Betania de Oliveira.  
Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Controle Social. Gestão Democrática. Financiamento da Educação. SIOPE. I. Oliveira, Marcia Betania de. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

JUCILENE QUERINO DE SOUSA

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB FRENTE AO SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (SIOPE) NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE MOSSORÓ/RN**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: 26/11/2021.

**Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Marcia Betania de Oliveira – POSEDUC/UERN  
Orientadora

---

Profa. Dra. Maria das Graças Baracho – IFRN  
Examinadora Externa Titular

---

Profa. Dra. Sílvia Maria Costa Barbosa – UERN  
Examinadora Interna Titular

---

Profa. Dra. Ana Maria Pereira Aires – UFRSA  
Examinadora Externa Suplente

---

Profa. Dra. Meyre Ester Barbosa de Oliveira – POSEDUC/UERN  
Examinadora Interna Suplente

“Acredite, é hora de vencer, essa força vem de dentro de você. Você pode até tocar o céu se crer  
Acredite que nenhum de nós já nasceu com jeito pra super-herói, nossos sonhos a gente é quem constrói.

É vencendo os limites, escalando as fortalezas  
Conquistando o impossível pela fé

Campeão, vencedor, Deus dá asas, faz teu voo  
Campeão, vencedor, essa fé que te faz imbatível  
Te mostra o teu valor [...]”

Conquistando do impossível  
Música: Jamily.

## DEDICATÓRIA

### **Aos que foram as razões da minha motivação...**

A DEUS, por estar presente em cada segundo da minha vida, cuidando de todos os detalhes para que eu continue lutando e me superando. Sem Ele, nada eu sou e nada faria sentido.

Aos meus pais, Antônio de Souza Oliveira e Cosma Quirino de Sousa, que, mesmo sem perceberem, me deram a oportunidade de estudar para vencer e alcançar os meus objetivos. Deram-me, com isso, o conhecimento!

Ao meu esposo, Francisco Rodrigues de Souza (*in memoriam*), que nunca permitiu que eu deixasse de estudar. Sempre vibrou com cada conquista minha e nunca deixou de me presentear com livros para contribuir com o meu crescimento pessoal e intelectual.

Aos meus filhos, Matheus Rodrigues e Maythê Souza, que sempre me apoiaram e compreenderam a minha ausência com paciência.

Aos meus irmãos, que, mesmo sem me acompanharem de perto, sempre estão prontos para me ajudar.

À minha mãe do coração, Maria do Socorro Araújo, que sempre me acolheu como filha e que me cobre com suas orações todos os dias, fortalecendo-me com palavras de amor e carinho.

## AGRADECIMENTOS

*“AQUELE que habita no esconderijo do Altíssimo, à sombra do Onipotente, descansará, Direi do Senhor: Ele é o meu Deus, o meu refúgio, a minha fortaleza, e nele confiarei”*

*(Salmos 91:1-2).*

Concluída mais esta trajetória, que se resume a um feito de perseverar naquilo que almejamos, podemos dizer: “Deus realiza sonhos”. Nessa perspectiva, não poderia deixar de externalizar o mais profundo agradecimento a todos aqueles que me apoiaram na longa caminhada até a finalização deste trabalho.

Inicialmente, agradecer ao meu Deus, que é lindo e fiel o tempo todo e que está comigo em todos os momentos, fortalecendo-me em cada área da minha vida e abrindo caminhos para que tudo ocorra como Ele planeja. Uma das formas de fazer isso foi colocando pessoas no meu caminho que contribuíssem para o alcance das minhas conquistas. A Ti, Senhor, rendo-me a toda honra e glória!

### **Àquela que esteve comigo, sempre...**

À orientadora professora doutora Francisca de Fátima Araújo Oliveira, um ser humano amável, incrível e dona de um coração que transborda amor. Com sua simplicidade, uma simples escuta já fazia toda a diferença. Em quase dois anos desse processo de pesquisa, sempre confiou em mim e me apoiou. Agradecer ainda é pouco por tudo o que ela representa para mim nessa jornada, pegando, muitas vezes, na mão, impulsionando-me a seguir e a superar meus obstáculos e ensinando-me que o aperfeiçoamento do conhecimento pode ser, em diferentes momentos, doloroso e agradável.

Seu compromisso com os orientandos é indescritível. Cada orientação era uma aula de saberes elevadíssimos, já que ela possui a capacidade de transmitir com entusiasmo suas orientações, mesmo utilizando o rigor científico. Respeito, empenho e disponibilidade formam fatores determinantes para desenhar e executar esta pesquisa. Com ela, conheci uma frase que levarei sempre comigo: “Não quero orientando meu doente, quero todos felizes”.

Gostaria de externar também a minha profunda gratidão à professora doutora Marcia Betania de Oliveira, por ter aceitado dar continuidade às orientações para o desenvolvimento de minha pesquisa, mesmo sem saber que tipo de orientanda eu seria. Minha gratidão pela acolhida, pela disponibilidade, pelas escutas e por ter acreditado no meu potencial para dar encaminhamento à pesquisa. Sem seu apoio, seu olhar, sua dedicação, suas orientações e sua disponibilidade para me ajudar na reta final não teria sido possível concluir esta pesquisa. Professora, palavras me faltam para agradecer. Você é um ser humano muito especial, que levarei sempre na minha trajetória de vida pessoal e profissional.

*Minha eterna GRATIDÃO!*

**Aos que contribuíram: meus mentores, em grande parte, da produção científica**

À Profa. Dra. Francisca de Fátima Araújo Oliveira, expressei meu maior respeito e admiração pelas suas qualidades humanas e profissionais e pela sua capacidade de ensinar.

À Profa. Dra. Marcia Betania de Oliveira, declaro meu respeito e admiração pela dedicação e pela leveza de ensinar com sabedoria.

À Profa. Dra. Maria das Graças Baracho, que, mesmo sem me conhecer, aceitou contribuir com a minha pesquisa. Tenho muito a agradecer, pois ela me conduziu de forma leve e fácil no processo de desenvolvimento do trabalho.

À Profa. Dra. Silvia Maria Costa Barbosa, que, com muita sabedoria e simpatia, me indicou os caminhos que eu deveria percorrer.

Ao Prof. Dr. Hélio Júnior Rocha de Lima, que, com sua humildade e leveza, me ensinou a compreender as possibilidades do mundo globalizado por meio das fundamentações teóricas e históricas.

À Profa. Dra. Maria Edgleuma Andrade, a qual, com sua simplicidade, deixou sua contribuição na fundamentação teórica do meu trabalho.

À Adiza Cristiane Avelino Bezerra, pelo apoio que sempre esteve pronta a nos oferecer durante todas as fases do mestrado.

Agradeço imensamente por toda a amizade e o apoio com que me honraram.

**Aos que compartilharam angústias, medos, alegrias e vitórias durante o processo**

Aos Colegas de turma: Crisnária Avelino, Geniclebia Augusto, Bruno Leão, Hilcélia, Leonardo, Luiza, Marcos e demais colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação da UERN.

*Vocês permanecerão em meu coração!*

**Aos que me apoiaram...**

A Daniel da Silva, que mesmo distante, “mas tão presente na minha vida”, que nos momentos de minha ausência dedicados ao estudo sempre me entendeu. Esteve sempre me fortalecendo com seu apoio e ajudando com palavras de incentivo e fé. Minha gratidão.

Às minhas queridas amigas, irmãs do coração: Janaina Cláudia, Iêda Chaves e Jandira Cruz, que me incentivaram e faziam com que eu me sentisse “um ser inteligente”.

À professora Magali Delfino, pela compreensão em me liberar nos dias que precisava me ausentar para os estudos. Minha gratidão!

**Aos que me encorajaram...**

Às amigas Rilzonete Batista, Adriana Libna, Janaina Cláudia, Jandira Cruz, Socorro Araújo, Iêda Chaves, Silvia Vale, dentre outras, que me incentivaram a entrar no processo e a não desistir.

**Aos que não puderam estar comigo nessa caminhada, os ausentes (*in memoriam*).**

Ao meu esposo, Francisco Rodrigues de Souza, e às minhas amigas Katiuscia Moura do Nascimento e Ecilvia Batista de Araújo. Saudades eternas.

**Aos protagonistas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Mossoró/RN**

Aos sujeitos da pesquisa que sempre possibilitaram o meu trabalho na coleta e na construção dos dados para a realização da minha pesquisa.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste Trabalho.

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB atua a partir das suas atribuições, bem como a utilização dos dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) para a efetividade dos processos democráticos por meio do gerenciamento dos recursos financeiros na busca da melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN, no período de 2009 a 2019. O constructo metodológico é baseado em uma abordagem qualitativa com dados coletados a partir de: revisão de literatura, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Para a obtenção dos resultados, utilizamos a técnica de análise de conteúdos por categorias. Os sujeitos da pesquisa foram cinco conselheiros titulares do CACS do FUNDEB do município representantes da sociedade civil. Para fundamentá-la, utilizaram-se estudos de Amaral *et al.* Bardin, Bobbio, Bordenave, Paro, Dahal, Cabral Neto, França, Franco, entre outros(as) pesquisadores(as). Como resultados, denota-se que as políticas públicas de financiamento da educação básica pública proporcionam ao CACS do FUNDEB parâmetros legais para o desenvolvimento e o fortalecimento dos processos democráticos no âmbito das atribuições do conselho. Conclui-se que a visualização e a utilização desses mecanismos pelos conselheiros ainda são mínimas e que alguns conselheiros são comprometidos, motivados e acreditam na importância do conselho para a educação. No entanto, o conselho, no geral, mostra-se fragilizado e limitado no sentido da atuação mediante as suas atribuições, do uso dos dados do SIOPE, participação, conhecimento, autonomia, tomada de decisões e da ausência de compromisso de alguns conselheiros nomeados para representar segmentos da sociedade civil. Entretanto, é necessário pontuar que, mesmo diante de tantas dificuldades e desafios, ainda assim, o conselho permaneceu ativo, buscando sempre superá-las.

**Palavras-chave:** Controle Social. Gestão Democrática. Financiamento da Educação. SIOPE.

## ABSTRACT

The present study aims to analyze how the Social Monitoring and Control Council (CACS-FUNDEB) acts from its attributions, as well as the use of inserted data in the Information System on Public Budget in Education (SIOPE) for the effectiveness of democratic processes through the management of financial resources in the pursuit of improving the quality of the Municipal Education System of Mossoró/RN, from 2009 to 2019. The methodological construct is based on a qualitative approach with data collected from: literature review, document analysis and semi-structured interviews. To obtain the results, it uses the technique of content analysis by categories. The participating subjects are five FUNDEB CACS tenured councilors, which represent five segments of civil society. To support it, studies by Amaral *et al.* Bardin, Bobbio, Bordenave, Paro, Dahal, Cabral Neto, França, Franco were used, among other researchers. As a result, it is concluded that public policies for financing public basic education provide to CACS of FUNDEB legal parameters for the development and strengthening of democratic processes within the scope of the council's attributions. We conclude that the visualization and use of these mechanisms by the counselors are minimal, it is noticed that some councilors are committed, motivated and believe in the importance of the council for education. However, the board, in general, is weakened and limited in terms of acting through its attributions, the use of SIOPE data, participation, knowledge, autonomy, decision-making and the commitment of some directors appointed to represent segments of the society. However, it is necessary to point out that, despite so many difficulties and challenges, the board remained active, always seeking to overcome them.

**Keywords:** Social Control. Democratic Management. Education Financing. SIOPE.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ATRICON** – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
- BDTD** – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- BME** – Burocracia de Médio Escalão
- CACS** – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
- CAFE** – Comunidade Acadêmica Federada
- CEDEPLAR** – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- CME** – Conselho Municipal de Educação
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
- FPE** – Fundo de Participação dos Estados
- FPM** – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPLEX** – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
- IPVA** – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- ITCMD** – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações
- ITR** – Imposto Territorial Rural
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MAVS** – Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE
- MEC** – Ministério da Educação
- MDE** – Manutenção e Desenvolvimento da Educação
- PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação

**PNATE** – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

**PNE** – Plano Nacional da Educação

**POSEDUC/UERN** – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

**PUC/Rio** – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

**SIASI** – Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação

**SING** – Sistema Nacional de Informações de Gasto Social

**SIOPE** – Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação

**SIOPS** – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde

**UERN** – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

**UNDIME** – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## LISTA DE FIGURA E DE QUADROS

<b>Figura 1:</b> Rede de parceiros que formam a rede de parceria do Siope.....	74
<b>Quadro 1:</b> Síntese dos trabalhos selecionados em consultas aos acervos do Portal de Periódicos CAPES e da BDTD .....	32
<b>Quadro 2:</b> Subfunções Típicas da Educação.....	80
<b>Quadro 3:</b> Subfunções de apoio administrativo vinculadas à educação.....	81
<b>Quadro 4:</b> Ações financiáveis e ações não financiáveis na educação.....	82
<b>Quadro 5:</b> Fórmula aplicada para obter o percentual do MDE .....	84
<b>Quadro 6:</b> Demonstrativo do Fundef/Fundeb.....	90
<b>Quadro 7:</b> Planilhas do SIOPE Estadual X Planilhas do SIOPE Municipal.....	111
<b>Quadro 8:</b> Informações disponíveis no SIOPE sobre os recursos investidos na educação.....	117
<b>Quadro 9:</b> Perfil dos sujeitos participantes da pesquisa.....	122
<b>Quadro 10:</b> Processo de formação das categorias iniciais, intermediárias e finais...	130
<b>Quadro 11:</b> Nomenclatura nominal dos conselheiros.....	132

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Síntese dos bancos de dados disponíveis no Programa POSEDUC.....	29
<b>Tabela 2:</b> Impostos discriminados na Constituição Federal de 1988 destinados ao financiamento da educação pública por ente federado.....	94
<b>Tabela 3:</b> Indicadores Educacionais da Rede Municipal de Ensino.....	125
<b>Tabela 4:</b> Metas do IDEB projetadas pelo MEC para o município de Mossoró e metas do IDEB alcançadas pelo município no período de 2009 a 2019.....	125

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
1.1 DA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL À PESQUISADORA.....	18
1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	26
1.3 PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: A BUSCA E A CONSTRUÇÃO DOS DADOS.....	27
<b>1.3.1 Banco de dados do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC/UERN)</b> .....	<b>29</b>
<b>1.3.2 Portal de Periódicos (CAPES)</b> .....	<b>30</b>
<b>1.3.3 Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)</b> .....	<b>31</b>
1.4 PERGUNTA DE PARTIDA .....	40
<b>1.4.1 Os objetivos circundantes</b> .....	<b>42</b>
1.5 TRILHA METODOLÓGICA .....	43
<b>2 IDEAL DEMOCRÁTICO COMO POSSIBILIDADE DE LIBERDADE</b> .....	<b>47</b>
2.1 A DEMOCRACIA E SEUS DESDOBRAMENTOS: DIÁLOGO ENTRE AUTORES .....	47
2.2 DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS OU PARTICIPATIVAS? QUE LUGAR OCUPA O CACS DO FUNDEB.....	56
2.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: CONTROLE SOCIAL E ATUAÇÃO DO CACS DO FUNDEB .....	62
<b>3 SISTEMA SIOPE: UMA FERRAMENTA DE FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DO CACS DO FUNDEB</b> .....	<b>71</b>
3.1 AÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIOPE: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS .....	71
3.2 SIOPE E INVESTIMENTOS PÚBLICOS: DESDOBRAMENTOS NA DIMENSÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	76
3.3 SIOPE COMO CONDICIONANTE DA PRÁTICA: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO .....	85

3.4 INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA INSTITUÍDOS PELO SIOPE: CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO.....	93
<b>4 CONSELHO DO CACS/FUNDEB: QUE LUGAR OCUPA NO GERENCIALISMO .....</b>	<b>100</b>
4.1 O CACS DO FUNDEB: INSTITUIÇÃO DO CONSELHO E GARANTIA DA ATUAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN.....	100
4.2 O SIOPE: ATUAÇÃO E FORTALECIMENTO COMO ELEMENTO DO CACS DO FUNDEB.....	107
4.3 O CACS DO FUNDEB: O GERENCIALISMO POR MEIO DOS DADOS DO SIOPE .....	113
<b>5 A PESQUISA EMPÍRICA: DESVELANDO SABORES E DISSABORES DA PRÁTICA COTIDIANA DO CACS DO FUNDEB.....</b>	<b>120</b>
5.1 OS SUJEITOS DA PESQUISA: PERFIL, FORMAÇÃO E SEGMENTO QUE REPRESENTAM.....	120
5.2 LÓCUS DA PESQUISA.....	123
5.3 ANÁLISES DOS DADOS .....	126
5.4 FORTALECIMENTO DO CACS DO FUNDEB E SUA ATUAÇÃO POR MEIO DOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS .....	134
5.5 TRANSPARÊNCIA: MECANISMO QUE ASSEGURA A PUBLICIZAÇÃO, PARA O CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E CUMPRIMENTO DO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS .....	140
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>159</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>171</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, apresentamos a nossa trajetória acadêmica, de profissional a pesquisadora, junto à Secretaria Municipal de Educação do Município/RN. Essa experiência inclui desde a função de digitadora até a chefia de gabinete da Secretaria citada. Destacamos, ainda, a importância da formação continuada oferecida pelo FNDE e pelo Programa de Pós-graduação *stricto sensu*, na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, que tem nos possibilitado fundamentar os conhecimentos para a vida profissional, comprovando a ligação entre a formação e a prática vivenciada. Em seguida, expomos os caminhos percorridos na pesquisa a partir da estrutura da dissertação, os percursos teóricos e metodológicos, a pergunta de partida, os objetivos circundantes, bem como a trilha metodológica da pesquisa.

### 1.1 DA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL À PESQUISADORA

Neste tópico, em específico, utilizaremos a primeira pessoa do singular. Inicialmente, realço a minha trajetória acadêmica na vivência profissional mencionando a experiência na área da educação do município de Mossoró/RN, as contribuições do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), bem como uma contextualização sobre o meu objeto de pesquisa.

Na década de 1980, iniciei o meu caminho como estudante na educação básica ofertada pela escola pública da zona rural. Mesmo diante dos percalços enfrentados por ser discente da zona rural até o ensino fundamental e médio, o qual concluí em 1995, nunca desisti de lutar pelos meus objetivos, buscando sempre me qualificar para o mercado de trabalho.

Mesmo sem ter acesso aos padrões mínimos da educação pública básica, permaneci persistindo. Percorria dez quilômetros por dia para chegar à escola, mantendo-me firme no propósito de estudar, sobretudo, por ter em mente que não seria apenas um número a fazer parte de uma estatística negativa, como é o caso de diversos alunos de zona rural que não conseguiram continuar com os estudos em virtude da grande dificuldade advinda da falta do POSICIONAMENTO dos cidadãos diante das políticas públicas voltadas para esse público.

Nesse íterim, em 2001, prestei concurso público para o cargo de merendeira escolar da Prefeitura Municipal de Mossoró, no qual fui aprovada e convocada no ano

seguinte para desempenhar a referida função em uma escola, onde permaneci por dois anos. Em 2004, momento em que a tecnologia estava ingressando nos ambientes de trabalho, trabalhei na Secretaria Municipal de Educação exercendo a função de digitadora, permanecendo nesta por um ano.

De 2005 a 2008, assumi o cargo de Técnica de inserção de dados no Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI). Em 2009, fui convidada a exercer a função de Secretária Executiva da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer. Posteriormente, em 2014, iniciei a minha atuação como Chefe de Gabinete, a qual desempenhei até março de 2021.

Diante das experiências vivenciadas e dos diversos conhecimentos adquiridos nessa trajetória profissional, em 2009, resolvi investir na formação continuada. Então, prestei vestibular para o curso de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), o qual concluí em 2017.

Em virtude de trabalhar na área educacional do município de Mossoró, participei de diversos cursos oferecidos para capacitação da comunidade escolar, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dentre estes, destaca-se o Curso Técnico em Multimeios Didáticos, realizado pela Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer, no período de 2009 a 2011, bem como a maioria cursos oferecidos pelo Formação pela Escola, na modalidade Educação a Distância (EaD), os quais estavam sempre relacionados ao acompanhamento dos investimentos na educação pública e à participação dos cidadãos nos processos democráticos para a melhoria da educação pública a partir dos recursos repassados para os entes federados.

Realizei cursos a respeito do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e do Controle Social para Conselheiros e acompanhei as mudanças ocorridas nas políticas públicas educacionais. Despertou-se, assim, em mim o interesse de entender a atuação do SIOPE concomitantemente com a do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB, tendo em vista que todos os recursos destinados para a educação estão vinculados tanto ao CACS do FUNDEB como à inserção dos dados no SIOPE.

Ao me referir ao CACS do FUNDEB, é indispensável contextualizar a historicidade do financiamento da educação, a gestão democrática, a transparência e o gerencialismo dos recursos por meio dos dados do SIOPE, tendo em vista que as políticas públicas citadas estão vinculadas por serem fatores imprescindíveis nas

políticas públicas educacionais. Como ponto de partida, tomamos como referência a Constituição Federal de 1988, que, com a Emenda Constitucional n. 14/1996, passou a garantir o financiamento para a educação pública com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), proporcionando a transferência de recursos financeiros com o objetivo de garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental nos estados, nos municípios e no Distrito Federal.

A partir dos anos 1990, em pleno processo de Reforma do Estado Brasileiro, ocorreu também a descentralização das políticas sociais, a qual resultou no fortalecimento dos ajustes fiscais e das reformas econômicas. O momento foi considerado de grande relevância para os municípios, visto que essas políticas passaram a atender a demanda dos discentes por meio da realização das matrículas escolares.

Constata-se que o financiamento da educação inclui o setor público, bem como parte do setor privado, mediante os gastos realizados pelas famílias, pelos indivíduos, pelas associações, pelas entidades privadas e pelas empresas privadas. A legislação brasileira prevê, ainda, que os recursos devem ser destinados às Unidades Educacionais, podendo ser enviados também para as escolas comunitárias e/ou filantrópicas (BRASIL, 2007c).

Portanto, é necessário verificar a operacionalidade dos recursos financeiros destinados às ações planejadas na área educacional, tendo em vista que eles estão interligados para viabilizar, formular, implantar e avaliar as políticas públicas. Analisando pelo lado constitucional e jurídico, o financiamento implica a análise da esfera fiscal, a qual leva em consideração as características históricas e as principais fontes de financiamento tributário destinadas à educação.

Após todo esse processo, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 14/1996, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 9.394/1996, fortalecendo ainda mais a política de financiamento para a educação pública. Diante dessa nova política de descentralização, surgiu também o CACS, tendo em vista a imposição da legislação aos entes federados, a qual determinava a sua criação, a fim de conferir agilidade à liberação dos recursos para os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Os entes federados se articularam para que as instituições criassem o conselho e, dessa forma, evitassem a penalização referente ao recebimento dos recursos. Entretanto, é importante destacar que a referida política somente foi posta em prática em 1998, dois anos após a aprovação do FUNDEF.

Nessa conjuntura, o CACS do FUNDEF nos remete à reflexão sobre o processo de gestão democrática na educação do país, cujo vínculo está diretamente relacionado à participação coletiva dos indivíduos nas tomadas de decisões para as resoluções de problemas gerados no contexto social. Esse debate foi fortalecido a partir dos processos constituintes e foi se consolidando com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LDB/1996, que asseguram o direito ao processo de democratização no país. Além disso, resultou das lutas sociais em prol da descentralização de poderes, possibilitando, assim, a participação da comunidade nos processos democráticos em consonância com a legislação vigente.

Nesse aspecto, podemos perceber grandes avanços para a sociedade brasileira, referentes ao fortalecimento da participação da comunidade escolar na tomada de decisão em favor do processo de redemocratização. De acordo com Paro (2000, p. 3), “[...] uma sociedade democrática só se desenvolve e se fortalece politicamente de modo a solucionar seus problemas se contar com a ação consciente e conjunta de seus cidadãos”. Nessa perspectiva, a gestão democrática é considerada um fator primordial para mudanças de quaisquer cenários por meio da participação efetiva de indivíduos que se posicionem em prol da coletividade, conforme os direitos garantidos em lei e a complexidade das políticas educacionais. Salientamos que, em decorrência de reformulações das políticas públicas educacionais, após dez anos de vigência do FUNDEF em nível nacional, em 2006, ocorreu uma alteração na legislação desse Fundo de financiamento e, conseqüentemente, a modificação na política de atribuições do CACS do FUNDEF (BRASIL, 2007c).

É importante destacar que o FUNDEF foi criado em 1996, implantado no ano seguinte no estado do Pará, de forma experimental, contemplado em todo o país a partir de 1º de janeiro de 1998 e finalizado em 31 de dezembro de 2006. A alteração citada anteriormente ocorreu em virtude da reinvenção da sociedade civil, que promoveu o aumento da subvinculação dos recursos, bem como a contemplação de toda a educação básica. Passou, portanto, a ser chamado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Desta feita, a Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou oito artigos do texto constitucional. Nesses artigos, encontram-se mudanças quanto ao financiamento da educação, à valorização dos profissionais da educação, ao acompanhamento e controle social, dentre outras. Além disso, a emenda não se limitou apenas ao FUNDEB, mas também incluiu os direitos de “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até (5) cinco anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, 2006a).

A alteração do texto constitucional foi regulamentada pela Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro, do mesmo ano, sendo posteriormente convertida na Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Inicialmente, o FUNDEB foi posto em prática a partir de 1º de janeiro de 2007, com vigência de 14 anos a partir da promulgação da Emenda Constitucional, sendo finalizado em dezembro de 2020. Contudo, antes do encerramento do FUNDEB, foi garantida sua continuidade a partir da Emenda Constitucional n. 108, promulgada em 26 de agosto de 2020. Posteriormente, ocorreu a promulgação da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que “regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e revoga dispositivos da Lei n. 11.494/2007” (BRASIL, 2007c, 2020b).

Além das atribuições específicas do CACS do FUNDEB, foram acrescentadas outras a serem desempenhadas pelo CACS no âmbito do FUNDEB, de acordo com os § 9º e 13 do mesmo artigo e o Parágrafo Único do art. 27, inseridos na Lei n. 11.494/2007. Já na Lei n. 14.113/2020, foram incluídos no âmbito do município outros segmentos para representar a sociedade, como: “dois representantes de organizações da sociedade civil, um representante das escolas indígenas, um representante das escolas do campo e um representante das escolas quilombolas”, garantindo, dessa maneira, que a sociedade fosse representada em segmentos que contemplassem a necessidade de melhoria do ensino diante das adversidades locais (BRASIL, 2007c, 2020b).

Além dessas prerrogativas, surgiu outro instrumento de gerenciamento, com a finalidade de proporcionar à sociedade conhecimento referente ao quanto se investe efetivamente em educação pública no Brasil. Nesse caso, enfatizamos o SIOPE, instituído pela Portaria/MEC n. 006, de 20 de junho de 2006, que trouxe como objetivo o fortalecimento dos mecanismos de controle social dos gastos na

manutenção e no desenvolvimento do ensino, bem como o acompanhamento e a transparência relativos aos investimentos em educação (BRASIL, 2006b).

O artigo 1º, §1º da portaria citada, destaca os principais objetivos do sistema para a educação pública, de acordo com o disposto nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a “aplicação, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Para tanto, o disposto no art. 69 da LDB/1996 assegura a transparência da aplicação desses recursos como forma de

I. Gerar base de dados nacional detalhada e confiável sobre a aplicação da receita vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; II. Assegurar transparência, publicidade e efetividade ao controle público da aplicação constitucional mínima em educação; III. Disponibilizar ferramenta de auxílio aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública; IV. Subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de Governo; V. Produzir indicadores de eficiência e eficácia da despesa pública em educação (BRASIL, 2006b).

É importante ressaltar que o prazo de validação dos dados referentes à aplicação das receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino pelo referido conselho via sistemas se deu a partir de 2017, conforme a Portaria Interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, combinada ao artigo 165, §3º da Constituição Federal, e ao artigo 52 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2016).

A nova portaria interministerial citada estabeleceu os prazos para a transmissão e a publicação dos dados ao SIOPE, os quais são de até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre, de acordo com o art. 5º, § 1º, da Portaria Interministerial n. 424/2016. Destacamos, ainda, que, anteriormente, esses prazos eram realizados apenas anualmente via parecer conclusivo do conselho, após a análise dos documentos financeiros.

Portanto, o papel exercido pelo Conselho é de fundamental importância, tanto para os processos de construção nacional e local da gestão democrática quanto para a consolidação dos modos de acompanhamento e controle social dos recursos públicos destinados para as políticas públicas da educação brasileira. Podemos

considerar, ainda, que a gestão democrática observa os aspectos de participação, autonomia e descentralização, tendo em vista que esses mecanismos são primordiais para a efetivação e a consolidação de uma gestão participativa (BRASIL, 1999).

Desse modo, o conhecimento teórico adquirido no percurso acadêmico, bem como nas formações continuadas, proporcionou-me diversos subsídios para que continuasse a me questionar sobre alguns processos. Em especial, destaco o financiamento da educação e a atuação do CACS do FUNDEB na educação municipal, tendo em vista os mecanismos postos na legislação para a execução das atribuições do citado conselho.

Procurando me capacitar ainda mais e buscando me aprofundar sobre como acontecia a dinâmica da gestão democrática das políticas de financiamento na área educacional, resolvi me candidatar, em 2018, ao processo seletivo para a seleção de alunos especiais do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), a fim de cursar a disciplina de Políticas Públicas. Ao ser classificada, vi uma oportunidade de realizar a pesquisa que tanto almejava, posto que a disciplina possibilitou uma visão mais ampla e um entendimento mais consolidado acerca do que é política pública, como também da apropriação de conhecimento por meio de leituras relativas à construção do processo e da implantação e/ou implementação das políticas públicas na educação.

Por ser um programa de referência que proporciona aos pesquisadores uma amplitude de conhecimento sobre os processos formativos que englobam os campos da educação, seja na educação formal, seja na educação não formal, seja na educação informal, o POSEDUC me possibilitou amadurecer meus questionamentos. Percebi, assim, as adversidades situacionais educativas em seus contextos locais durante as disciplinas especiais que cursei no programa.

Vale ressaltar que as metodologias colaborativas e os debates realizados pelos professores doutores no decorrer das suas aulas priorizavam a ética, o respeito e a valorização da opinião do outro. Compreendemos que a transmissão do conhecimento ocorre, hipoteticamente, apenas quando os indivíduos envolvidos se sentem livres para expor suas ideias, sem desvalorizar o posicionamento do outro. É importante estimular continuamente esse sujeito a refletir e a reconhecer que os indivíduos são seres pensantes. Diante disso, evidenciamos a presença dessa postura acadêmica nos docentes que estavam sempre disponíveis para eliminar quaisquer dúvidas sobre os assuntos abordados no contexto geral das políticas públicas.

Nesse universo de saberes adquiridos como aluna especial em 2019, participei pela primeira vez do processo seletivo para alunos regulares do POSEDUC da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), especificamente para a linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Na ocasião, fui aprovada.

Desenvolver o estudo nessa linha de pesquisa me possibilitou compreender como enfatizar as dimensões necessárias para aprimorá-lo e concluí-lo. Diante dos achados desta investigação, é notável que ela contribuirá de forma relevante para o POSEDUC/UERN, considerando hipoteticamente a inexistência de pesquisas nesse contexto.

Nesse sentido, percebemos que há um pequeno número de pesquisas nos repositórios das Instituições de Ensino Superior, inclusive no acervo do POSEDUC/UERN, as quais apenas citam o SIOPE, mas não em consonância com a atuação do CACS do FUNDEB. Dessa forma, entendemos que foi primordial realizar este trabalho investigativo, visto que os respectivos mecanismos estão interligados com o intuito de garantir a eficácia e a eficiência na aplicação dos recursos investidos na educação pública do país.

Podemos evidenciar que esta pesquisa promoverá uma nova perspectiva a respeito dessa política pública, tão importante para a educação pública brasileira. Considerando que as políticas públicas são de extrema relevância para o desenvolvimento de um Estado, elas precisam ser vistas e postas em prática para a resolução de problemas, tendo como finalidade atender as necessidades de toda a sociedade civil.

Por meio dos resultados obtidos na pesquisa, podemos afirmar que as políticas públicas de financiamento da educação básica possibilitam ao CACS do FUNDEB e à sociedade civil parâmetros legais para o desenvolvimento e o fortalecimento dos processos democráticos no âmbito não somente das atribuições do conselho, como também da utilização dos dados inseridos no SIOPE. No entanto, a operacionalização dos mecanismos postos nas legislações vigentes pelos conselheiros ainda é restrita, no sentido da prática, da participação, da autonomia, do conhecimento, entre outros fatores que podem favorecer o fortalecimento na atuação dos conselheiros nomeados para executar essa ação no CACS do FUNDEB.

Assim sendo, sabemos que qualquer conselho que não seja atuante tende a ser fragilizado, para que eles sejam fortalecidos, é necessário que ocorra a atuação efetiva com a participação de todos. Assim, realiza-se o que é proposto na legislação.

## 1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, além das considerações finais, os quais são analisados à luz do seguinte referencial: Amaral *et al.* (2016), Bardin (2016), Bobbio (1986, 2000), Paro (1998, 2005), Dahal (1986, 2001), Bordenave (1994), Cabral Neto (2004, 2011), França (2005, 2021), Franco (2012), entre outros estudiosos das políticas públicas. O primeiro capítulo refere-se à introdução. Nele, apresentamos um breve histórico sobre a trajetória profissional da pesquisadora e a estrutura da dissertação. Expomos também a importância do Programa de Pós-graduação *stricto sensu*, na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, para a pesquisadora, o qual possibilitou fundamentar os conhecimentos para a vida profissional, comprovando a ligação entre a formação e a prática vivenciada. Em seguida, explanamos os caminhos percorridos na pesquisa a partir da estrutura da dissertação, os percursos teóricos e metodológicos, a pergunta de partida, os objetivos circundantes, bem como a trilha metodológica da construção da pesquisa.

O segundo capítulo, intitulado “Ideal Democrático como Possibilidade de Liberdade”, aborda as concepções estabelecidas no processo de lutas e esforços coletivos para a conquista da democracia à luz dos teóricos: Bobbio, Dahl, Cabral Neto, entre outros estudiosos. Propõe um diálogo acerca da democracia e dos processos democráticos e financiamento da educação articulando as possibilidades de fortalecimento na atuação dos indivíduos diante da sua representatividade, participação e autonomia face ao acompanhamento dos recursos públicos destinados à educação pública. Isso posto, referimo-nos à atuação do CACS do FUNDEB como possibilidade de atuar com liberdade e igualdade, para que se aproxime de um ideal contexto democrático a partir da efetividade dos mecanismos que lhes é atribuído para serem colocados na prática, com o intuito de fortalecer o seu posicionamento em prol de uma política pública em benefício da coletividade

O terceiro capítulo é denominado “Sistema SIOPE: uma Ferramenta de Fortalecimento das Ações do CACS DO FUNDEB”. Ele trata do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) como instrumento de fortalecimento do exercício e da efetividade das atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEB) no processo de gerenciamento dos dados sobre os recursos financeiros destinados à oferta, à

manutenção e à qualidade da educação pública, bem como do município de Mossoró/RN.

O quarto capítulo discorre sobre: o Conselho do CACS do FUNDEB: que lugar ele ocupa no gerencialismo. Apresenta, assim, uma trajetória do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB, no âmbito das políticas públicas, conduzindo sua atuação para o contexto em que ele está inserido. Discute, ainda, suas características, sua atuação no fortalecimento dos processos democráticos para a melhoria da qualidade do ensino, bem como os gerenciamentos dos seus dados, utilizando o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) como ferramenta de transparência e fortalecimento, por meio dos processos democráticos.

No quinto capítulo, apresentamos os sujeitos da pesquisa, os seus perfis, os segmentos que representam, o lócus da pesquisa, a análise de dados, bem como o que trabalhamos na pesquisa. Além disso, trazemos os fatores que desvelam os sabores e dissabores da prática cotidiana do CACS do FUNDEB, debatendo o “fortalecimento do CACS do FUNDEB e sua atuação por meio dos processos democráticos” e a transparência. Tais mecanismos asseguram a publicização, para o controle, acompanhamento e cumprimento do uso dos recursos públicos. Expomos, por fim, falas expressas pelos conselheiros nas entrevistas semiestruturadas, efetivadas de forma on-line por meio de acesso à sala da Plataforma Google Meet.

Nas considerações finais, destacamos as críticas e os principais achados da pesquisa em relação à atuação do CACS do FUNDEB do município de Mossoró/RN. Apontamos a efetividade das suas atribuições para o acompanhamento, o gerencialismo, o controle social e o uso dos dados do SIOPE referente aos recursos públicos investidos na melhoria da qualidade do ensino básico público do município.

### 1.3 PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: A BUSCA E A CONSTRUÇÃO DOS DADOS

Visando subsidiar a nossa pesquisa, realizamos, inicialmente, um levantamento bibliográfico, por meio de um estado da arte. Ele tinha o intuito de mapear o que estava sendo debatido acerca da produção científica e/ou acadêmica no campo das pesquisas em educação, no tocante ao financiamento da educação, à gestão democrática, ao controle social e ao sistema SIOPE. Consideramos os

temas elencados de fundamental importância para a compreensão do cenário que contempla o objeto de estudo.

O processo de averiguação foi realizado entre os meses de agosto e dezembro de 2019. Nele, delimitamos um recorte temporal para os textos caracterizado pelo período de 2009 a 2019, por entendermos que este foi de grande relevância para área da educação, haja vista as conquistas significativas alcançadas pela educação pública brasileira.

Ao buscarmos compreender como se dava o processo de produção científica, encontramos nos estudos de Nóbrega-Therrien e Therrien (2004) elementos que demarcavam que as pesquisas que são nomeadas como “estado da questão” são totalmente diferenciadas das que se consideram “estado da arte”. Para os autores, o objetivo da primeira consiste em o pesquisador realizar registros rígidos, levando em consideração os levantamentos bibliográficos de acordo com o objetivo investigado. A segunda etapa, por sua vez, demanda a realização do mapeamento de uma determinada produção acadêmica em diversos campos dialéticos e, ao mesmo tempo, se configura como fonte predominante das consultas disponíveis (NÓBREGA-TERRIEN; TERRIEN, 2004, p. 7-8).

Ferreira (2002, p. 258) associa “estado da arte” a uma “[...] metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar”. O pesquisador, ao elaborar um “estado da arte”, perpassa dois momentos distintos: no primeiro, ele tem acesso às produções acadêmicas por meio da quantificação, objetivando mapeá-las dentro de uma delimitação de tempo; no segundo, ele passa a analisar as produções acadêmicas, verificando quais estudos podem contribuir com o seu tema de pesquisa.

A partir dos acervos acadêmicos, existe a possibilidade de não somente observar a posição do conhecimento em um determinado recorte temporal, como também sumarizar as diferentes contribuições científicas representadas nas pesquisas, percebendo as afinidades e dissidências existentes entre elas. Dessa forma, podem se apresentar diferentes perspectivas e análises acerca de determinado tema, passíveis de observação pela consulta das produções acadêmicas em sua amplitude. Assim sendo, realizamos as buscas em três bancos de dados, os quais estão elencados a seguir.

### 1.3.1 Banco de dados do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC/UERN)

O acesso ao banco de dados do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC/UERN), para a análise da produção acadêmica disponível no acervo do POSEDUC, foi iniciado em quinze de outubro de 2019, estendendo-se até vinte de novembro do mesmo ano. A pesquisa foi realizada por ano de disponibilização dos trabalhos no Portal da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, na página referente ao Programa de Pós-Graduação supracitado. Nas buscas, foram utilizados como descritores “SIOPE e Conselho do FUNDEB”, “SIOPE e gerencialismo”, “atribuições”, “conselho do FUNDEB”, “financiamento”, “SIOPE”. As investigações posteriores, realizadas nos outros bancos de dados, fizeram uso dos mesmos descritores.

Ao analisarmos ano a ano as produções, encontramos, no período de 2011 a 2017, cento e vinte e seis dissertações disponíveis no acervo do programa. Contudo, delimitamos como critério os estudos atinentes à linha de políticas públicas, restando cinquenta e duas dissertações. Ao realizarmos uma leitura superficial, de tom exploratório, constatamos que as dissertações da área das políticas não mencionavam o nosso objeto de pesquisa. Conquanto, ao analisarmos de maneira mais profunda uma dissertação que nos chamou a atenção, pudemos perceber que trazia em seu contexto elementos do financiamento da educação, mas não estava relacionada ao assunto que estamos propondo como objeto no nosso estudo.

Diante desse contexto, organizamos as informações encontradas nas buscas realizadas no acervo do POSEDUC/UERN de forma quantitativa e descritiva. Estabelecemos o número da dissertação, o ano de publicação, as quantidades de dissertações disponíveis por ano de publicação no programa e na linha de políticas públicas e gestão e, por fim, os assuntos mais abordados, em conformidade com a Tabela 1:

Tabela 1: Síntese dos bancos de dados disponíveis no Programa POSEDUC

Nº	ANO	DISSERTAÇÕES PUBLICADAS	DISSERTAÇÕES PUBLICADAS NA LINHA POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO	ASSUNTOS MAIS ABORDADOS
1	2011	19	7	Conselho Escolar; Ensino
2	2012	18	6	

3	2013	14	7	médio; Gestão Escolar; Políticas Educacionais
4	2014	14	5	
5	2015	27	9	
6	2016	38	10	
7	2017	10	8	
8	2018	Indisponível	Indisponível	
<b>Total</b>	-	140	52	

**Fonte:** Elaborada pelas pesquisadoras (2019).

Vale ressaltar que o que nos chamou mais a atenção na consulta ao acervo foi a quantidade mínima de pesquisas voltadas para a área de financiamento da educação. Considerando que é um fator de grande relevância para a garantia e a efetivação das políticas públicas educacionais nas esferas federativas, visto que elas dependem dele para o seu desenvolvimento, ainda existem poucos trabalhos acadêmicos sobre o assunto em tela.

Nessa perspectiva, sabendo da relevância dos recursos financeiros para a consecução das políticas públicas em educação, buscamos enfatizar pesquisas que abordassem essa temática e pudessem ser vinculadas ao nosso objeto de estudo. Porém, não obtivemos muito êxito nesse acervo em específico, em virtude de os trabalhos acadêmicos disponíveis não mencionarem o que estamos nos propondo a pesquisar, ficando, dessa forma, distantes do nosso objeto de estudo. Destarte, ao finalizarmos nossas buscas, optamos pela não utilização dos trabalhos disponíveis no acervo do POSEDUC/UERN, considerando que as pesquisas encontradas não contemplam a nossa proposta de pesquisa.

### **1.3.2 Portal de Periódicos (CAPES)**

O acesso ao portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) ocorreu em 27 de agosto de 2019 e o processo inicial de busca se deu a partir das aulas da disciplina Pesquisa em Educação. Naquele contexto, fizemos o cadastro via Comunidade Acadêmica Federada (CAFE). Após realizar o cadastro, o Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC) ofereceu uma oficina para os discentes, possibilitando, dessa forma, conhecermos os operadores booleanos e pesquisarmos na plataforma corretamente.

No primeiro momento, fizemos uma busca a título de conhecimento, visando aprender como se dava o processo. Somente a partir do mês de novembro

começamos a pesquisar com o objetivo de encontrarmos trabalhos que pudessem contribuir com este estudo.

Para tanto, selecionamos os seguintes operadores booleanos: “AND”, “OR”, “NOT”, bem como descritores, para que pudéssemos observar cada funcionalidade desses recursos. Após, realizamos a busca “por assunto” “SIOPE” AND “Conselho do FUNDEB”, da qual obtivemos como resultado apenas 1 dissertação. Demos continuidade fazendo uso da filtragem de artigos revisados por pares, no recorte temporal entre 2009 e 2019, e dos descritores apenas na Língua Portuguesa, obtendo, contudo, o mesmo resultado.

Em seguida, passamos a inserir “SIOPE” OR “gerencialismo”, que resultou em dez trabalhos, sendo 3 teses e 7 dissertações. Dando continuidade, realizamos outra busca com os descritores “gerencialismo do Conselho do FUNDEB” OR “Sistema SIOPE”, da qual obtivemos onze trabalhos, dentre estes, 5 teses e 6 dissertações. Apesar de um maior retorno, apenas uma dissertação dessa consulta estava dentro da proposta do objeto pesquisado. Optamos, ainda, pelos descritores “atribuições” AND “Conselho do FUNDEB”, gerando 6 trabalhos em formato de artigos. Após uma apreciação superficial dos outros trabalhos, ficou nítido o distanciamento temático da nossa proposta, tendo em vista que o Sistema SIOPE e o conselho do FUNDEB eram mencionados apenas como aportes para a utilização dos dados e fontes de informações, respectivamente, de forma não atinente à nossa proposta de pesquisa.

Por fim, em uma última consulta, escolhemos os descritores “financiamento” AND “SIOPE”, com os quais encontramos 3 artigos. Dentre eles, um possui abordagem próxima à nossa pesquisa e, por isso, decidimos utilizá-lo para embasarmos o desenvolvimento teórico.

### **1.3.3 Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**

A consulta na plataforma da BDTD foi realizada no dia 4 de setembro de 2019 e se estendeu até final desse mês. Utilizamos na pesquisa os mesmos descritores da pesquisa inicial, realizada no portal de periódicos (CAPES). Na busca avançada, optamos pelos termos “SIOPE” e “Conselho do FUNDEB”, o que resultou em nenhum registro encontrado.

Posteriormente, foram selecionados como descritores “SIOPE” e “gerencialismo”, o que gerou 3 pesquisas, sendo 1 tese e 2 dissertações.

Prosseguindo com a investigação, fizemos uso também dos descritores “atribuições” e “conselho do FUNDEB”, o que nos trouxe como retorno 1 trabalho de dissertação. Inserimos, ainda, “financiamento” e “SIOPE”, obtendo 8 textos, que se dividiam em 6 teses e 2 dissertações.

Após a realização das buscas, o que nos chamou mais a atenção quanto às filtragens realizadas nos bancos de dados das instituições foi perceber que o assunto pesquisado é bastante restrito e que surgiram poucas pesquisas sobre o assunto, mesmo inserindo o filtro por área de conhecimento, em “Ciências Humanas: Educação”. Das doze pesquisas encontradas, após a leitura exploratória dos resumos, optamos por utilizar apenas 2 teses para o nosso *corpus* de análise, considerando que trarão grandes contribuições para o entendimento do objeto de estudo proposto, seja no tocante à compreensão das políticas públicas, seja na possibilidade de nortear a pesquisa.

Ao finalizarmos as nossas buscas, selecionamos os trabalhos disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES e na BDTD, assinalados pelo critério de pertinência quanto a nosso objeto de estudo. Conforme os resultados obtidos, descrevemos abaixo, no Quadro 1, de forma resumida, os trabalhos escolhidos para a análise devido à possibilidade de contribuição para o delineamento de nossa proposta de pesquisa.

Quadro 1: Síntese dos trabalhos selecionados em consultas aos acervos do Portal de Periódicos CAPES e da BDTD

Nº	TIPO	FONTE	ANO	INSTITUIÇÃO	TÍTULO	AUTOR(A)
1	Tese	Portal de Periódicos CAPES	2010	PUC/SP [3]	A reforma do ensino fundamental: o que mudou na escola? Um estudo sobre a implantação de políticas educacionais em Mossoró, RN (1996/2008).	Francisca de Fátima Araújo Oliveira
2	Tese	BDTD	2017	PUC/RIO [4]	Quando sobra pouco para sonhar: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Rio de Janeiro.	Marcelo da Silva Machado
3	Dissertação	Portal de Periódicos CAPES	2015	UFPE [5]	Análise dos gastos com medicamentos dos municípios	Ms. Flávio Henrique Lago Guimarães

					Pernambucanos através do SIOPS 2008 a 2012.	
4	Dissertação	BDTD	2015	UFMT [6]	O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB: o caso de SINOP – MT.	Antônia Maria Martins Gonçalves
5	Artigo	Portal de Periódicos CAPES	2012	Unicamp [7]	Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros.	Raimundo Luiz da Silva Araújo

**Fonte:** Elaborado pelas pesquisadoras (2019).

Após a sumarização dos resultados das consultas aos acervos acadêmicos no Quadro 1, procederemos com o exame dos estudos de autoria de Oliveira (2010), Guimarães (2015), Gonçalves (2015) e Machado (2017), apresentando as análises provenientes dos trabalhos supracitados.

A tese de Oliveira (2010), desenvolvida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e intitulada “A reforma do ensino fundamental: o que mudou na escola? Um estudo sobre a implantação de políticas educacionais em Mossoró, RN (1996/2008)”, tem como objetivo identificar as mudanças que tais políticas têm provocado no ensino fundamental, com enfoque no problema do fracasso escolar. Na análise, foram utilizados dados quantitativos e qualitativos, além da análise documental e das entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa foi desenvolvida por meio da coleta de dados de três escolas, envolvendo a equipe pedagógica (diretores, supervisores e professores). Visando entender a complexidade dos dados, a autora considerou os instrumentos dos planos de ação e das metas de desenvolvimento de programas e projetos das escolas em apreço. Já para compreender a complexidade da pesquisa, a autora fundamentou seu entendimento de que “[...] a realidade social possui múltiplas dimensões, portanto, é complexa. Para entendê-la é preciso analisá-la dialeticamente, ou seja, partindo do concreto, passando pelo abstrato para se chegar ao pensamento concreto” (OLIVEIRA, 2001, p. 27).

A análise da pesquisa demonstrou que nas três escolas pesquisadas no município de Mossoró/RN existem muitas dificuldades a serem superadas para que seja ofertado um ensino de qualidade. Os dados revelaram que existem discentes de 6º ano que não conseguem ler, mesmo com uma estratégia voltada para a correção de fluxo e a aceleração da aprendizagem, que têm como objetivo minimizar os índices

de reprovação e evasão escolar na rede de ensino municipal. Ainda assim, com empenho e proposições da política disponível, a autora faz uma crítica ao sistema, na qual menciona que os alunos em situação de fragilidade socioeconômica são os que mais sofrem as consequências e os prejuízos de uma sociedade coberta de privilégios de classe.

Nesse aspecto, o trabalho de Oliveira (2010) se aproxima da nossa pesquisa. A autora apresenta a historicidade, demonstrando o advento das bases do financiamento para a política educacional, em especial a trajetória do FUNDEF, e a transição para o FUNDEB, o que traz grande contribuição para o nosso estudo.

Seguindo esse contexto, sabe-se que o financiamento da educação básica no Brasil é fundamental para a realização das ações referentes às políticas públicas. Nesse sentido, a política de financiamento da educação básica vem sendo fortalecida desde a década de 1990, quando a União passou a descentralizar os recursos e a responsabilidade para os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Podemos considerar, ainda, que a ineficiência da distribuição dos recursos para a educação pública impulsionou a sociedade a reivindicar a construção de novas políticas, surgindo, assim, o FUNDEF e, posteriormente, o FUNDEB. Ambos se configuram como políticas de fundos, haja vista que essas implementações foram atendidas a partir das decisões e formulações, pautadas em princípios legalmente amparados e subsidiados por recursos públicos.

A dissertação de Guimarães (2015), realizada por meio da Universidade Federal de Pernambuco/PE, intitulada “Análise dos gastos com medicamentos dos municípios Pernambucanos através do SIOPS de 2008 a 2012”, faz referência aos gastos com medicamentos, dando ênfase à sustentabilidade dos sistemas públicos de saúde nos países em desenvolvimento. O autor relata, além disso, o aumento dos gastos com medicamentos diante de outras prioridades na área da saúde, o que não tem colaborado para a melhoria dos indicadores nesse âmbito.

Nessa premissa, a pesquisa objetiva verificar o comportamento dos gastos com medicamentos nos municípios pernambucanos no período de 2008 a 2012, utilizando como fonte de dados o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Busca, também, verificar a relação entre gastos *versus* medicamentos, considerando fatores socioeconômicos e sanitários, visando garantir a oferta de medicamentos aos municípios.

O autor usou o método qualitativo, de natureza descritiva, retrospectiva e longitudinal, o qual possibilitou verificar a evolução da variável selecionada, que eram os gastos *per capita* com os medicamentos. Os municípios foram selecionados e caracterizados em cinco grupos, levando em consideração o Fundo de participação dos municípios.

A pesquisa revelou que os municípios com um número menor de habitantes apresentaram valores líquidos *per capita* superiores aos dos grupos com maior taxa populacional. Mostrou, ainda, que o comportamento das taxas de crescimento dos gastos *per capita* em saúde no período pesquisado é bem mais consistente quando comparado com os gastos com medicamentos.

O autor concluiu que é de suma importância compreender o SIOPS para realizar um bom uso dos recursos disponíveis. Fez, por fim, uma crítica ao sistema de saúde, no tocante à complexidade da assistência farmacêutica, esperando que esta possa ser compreendida, em maior amplitude, pelos gestores em saúde.

Nesse contexto, o trabalho em tela foi utilizado em nossa pesquisa, considerando sua aproximação ao nosso objeto de estudo, uma vez que trata da utilização do SIOPS para a gestão do financiamento de uma política pública em saúde. Ressaltamos, com isso, que a área educacional está atrelada ao SIOPE, sistema primordial para a mensuração da utilização dos recursos destinados para a educação básica. O Sistema, instituído pela Portaria/MEC n. 6, de 20 de junho de 2006, traz claramente descritos, no seu § 1º, seus principais objetivos para a melhoria da educação pública brasileira.

Assim sendo, o estudo contribui com a nossa pesquisa por contextualizar os parâmetros utilizados no Sistema SIOPS, dos quais podemos utilizar as dimensões, os indicadores e as fundamentações teóricas para embasarmos o olhar sobre o nosso tema pesquisado, considerando serem predominantes os índices, constituídos por contas contábeis<sup>1</sup> no numerador, e no denominador, que visam atingir objetivos específicos, além de vincularem diretamente o Conselho do CACS do FUNDEB para a finalidade de validação das informações no sistema.

Gonçalves (2015), em sua dissertação desenvolvida pela Universidade Federal de Mato Grosso, “O financiamento da Educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB: o caso do SINOP – MT, seus avanços e limites com relação

---

<sup>1</sup> As contas contábeis constituem-se representações escrituradas de bens, direitos, obrigações, capital, reservas etc. de uma entidade.

ao acompanhamento dos investimentos do fundo”, estabelece uma discussão acerca da importância da atuação efetiva do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS) do FUNDEB, no município em referência.

A pesquisadora optou pela abordagem qualitativa, na perspectiva do materialismo histórico-dialético, estando vinculada à filosofia de Marx. A dissertação fundamenta-se, inicialmente, na observação da realidade a partir da análise das estruturas. Estabelece a coleta de dados através de entrevistas semiestruturadas, da aplicação de questionário, bem como da observação em algumas reuniões do colegiado e da análise documental, desenvolvida através da leitura das atas e legislações pertinentes à criação do Conselho. A autora concluiu que existem contradições no controle social e que o processo de democratização é bastante frágil no que se refere às relações do Estado com a sociedade civil, haja vista que os segmentos populares da sociedade, na maioria, são alienados, desinformados e distantes dos processos de validação da cidadania.

Nesse aspecto, o processo de gestão democrática é um grande desafio no sentido da efetivação dos processos democráticos. Nesta pesquisa, podemos notar a existência de uma fragilidade intensa no segmento democrático, tendo em vista a observação de um colegiado de grande importância para a sociedade civil, o qual tem o papel de garantir a distribuição dos recursos de maneira adequada, objetivando a melhoria da oferta de ensino. Ao analisarmos a pesquisa, entendemos que será de grande relevância para o nosso estudo, considerando que existem pontos em que há uma aproximação satisfatória entre ambos.

Machado (2017), na sua tese desenvolvida junto à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio), intitulada “Quando sobra pouco para sonhar: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Rio de Janeiro”, analisa o financiamento das redes municipais de educação do estado do Rio de Janeiro. Aponta, ainda, os desafios para a gestão da política educacional local, a partir de estudos de caso em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis.

O autor organizou um levantamento bibliográfico que dá ênfase aos textos teóricos, aos artigos e aos relatórios de pesquisa sobre o federalismo e leva em consideração as relações entre os entes federados e as repercussões sobre a política

educacional. Além disso, realizou entrevistas com técnicos, gestores, ex-gestores e sindicalistas dos municípios em referência.

Quanto ao processo metodológico, foi feito um estudo de caso múltiplo, tendo como foco o papel e a importância da Burocracia de Médio Escalão (BME). A pesquisa teve como objetivo compreender a percepção dos agentes sobre a gestão da política de financiamento da educação dos respectivos órgãos municipais de educação. Segundo França (2016), o investimento de recursos públicos constitui um dos pontos principais para se obter uma educação pública de qualidade, o que é um direito universal.

Em nível local, o autor ressalta a importância de se definirem normas mais transparentes para a composição, a permanência da formação continuada para os técnicos e gestores que atuam nas secretarias municipais educação e o efetivo controle social dos recursos da educação. Nesse sentido, o SIOPE é importante instrumento para a busca da educação pública de qualidade.

Diante desse contexto, os objetivos do SIOPE, no processo de gerenciamento dos dados sobre os recursos financeiros destinados à oferta, à manutenção e à qualidade da educação, visam tornar transparentes os investimentos em educação. Estes incluem o aprimoramento do planejamento das ações educacionais, os monitoramentos dos recursos do FUNDEB e, inclusive, o acompanhamento da aplicação dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Essas ações estão diretamente interligadas com a gestão participativa do Conselho do FUNDEB.

A pesquisa conclui, portanto, apontando a necessidade de redefinição das políticas de financiamento em nível nacional, como também o papel a ser desenvolvido por cada ente federado, em conformidade com o que versa a Constituição Federal de 1988. Machado (2017) também observou, em suas conclusões, a necessidade da revisão da política financeira, incluindo a repartição dos recursos do FUNDEB, que leva em conta a implantação do coeficiente custo-aluno. Dessa forma, o trabalho apresenta importantes contribuições para aprimorarmos o nosso olhar acerca do objeto de estudo e, assim, compreendermos os gargalos existentes nos processos que o permeiam.

Araújo (2012) traz em seu artigo os resultados da pesquisa “Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – ano base 2009”, desenvolvida pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A motivação desse

estudo foi a constatação de que as informações disponíveis sobre os custos da educação municipal estavam imprecisas nas bases de dados.

Conforme o autor, a pesquisa comprovou a fragilidade dos indicadores sistematizados pelo SIOPE e que existe uma subdeclaração referente aos gastos com educação infantil e educação de jovens e adultos. Ressaltou, ainda, que os fatores avaliados utilizados pelo FUNDEB estão bem longe dos valores efetivamente praticados, especificamente para a educação infantil. Com isso, a política de fundos não tem atingido a eficiência na diminuição da desigualdade territorial, o que comprova a distância entre o padrão mínimo de qualidade instituído pelo Conselho Nacional de Educação e os gastos efetivados pelos municípios nordestinos.

Ao analisarmos esse artigo, considerando o título e o resumo, optamos por selecioná-lo, já que estava interligado ao assunto que estamos pesquisando. Porém, ao realizarmos a leitura completa, constatamos que a pesquisa não está tão próxima do nosso objeto, motivo pelo qual optamos por não utilizar esse referencial no nosso trabalho.

Dando seguimento às análises dos textos, destacamos que as pesquisas elaboradas nos últimos dez anos na área educacional, selecionadas nas consultas realizadas nas bases de dados, estão associadas à LDB, que garantiu o financiamento para a educação pública pelo FUNDEF, o qual, em 2007, por meio de uma emenda constitucional, passou a ser FUNDEB. Nessa concepção, ressaltamos a dissertação de Guimarães (2015), que versa sobre financiamento na área da saúde e que trouxe grande contribuição para o nosso estudo no sentido de compreender outros parâmetros no contexto da educação.

Ao pesquisarmos nos repositórios e nos bancos de dados das instituições a respeito do financiamento da educação, do SIOPE e do CACS do FUNDEB, pudemos perceber que essa é uma área com produção bem vasta. Contudo, no que se trata das dimensões referentes à nossa intenção de pesquisa, notou-se uma produção bem mais restrita, especialmente sobre o SIOPE. Diante desse cenário, faz-se necessário entendermos a funcionalidade do sistema de financiamento da educação enquanto um campo a ser pesquisado, uma vez que, nos repositórios e nos acervos pesquisados, sua presença ainda é pouco expressiva.

Nessa direção, conhecendo a importância dessas pesquisas para a melhoria da qualidade da oferta educacional através das políticas públicas, buscamos identificar teses, dissertações e artigos que pudessem contribuir para um melhor

entendimento das dinâmicas que permeiam nosso objeto de estudo. Inicialmente, desenvolvemos esse processo por meio da leitura exploratória dos títulos e dos resumos. Contudo, enfrentamos dificuldades, visto que algumas pesquisas não estavam totalmente atinentes à proposta do título e do resumo, o que nos fez prosseguir, em alguns casos, para uma leitura mais prolongada.

Ressaltamos que, nas últimas décadas, a educação brasileira avançou consideravelmente no que concerne à oferta da educação básica, com a universalização do acesso, sendo este um dos mais importantes avanços. Porém, ainda existem grandes desafios a serem superados pela sociedade, em especial, a permanência na escola, que se configura como o maior desafio para a melhoria dos indicadores da qualidade da educação básica pública do país. As pesquisas mencionadas concluíram que, mesmo com grandes avanços nas políticas públicas, ainda há uma grande desigualdade na distribuição dos recursos financeiros e uma fragilidade da gestão democrática na administração pública.

Desse modo, deve-se ter a compreensão de que as políticas públicas educacionais são partes integrantes e necessárias da conjuntura social, econômica e cultural e que o gerenciamento dessas políticas busca a eficiência pela redução e pelo controle dos gastos, mediante a oferta de serviços públicos, como também pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa. Sendo assim, as pesquisas proporcionaram um amplo entendimento acerca de como se comportam o financiamento e a transparência da educação para o fortalecimento das políticas públicas educacionais.

As pesquisas analisadas concluíram que a maior parte dos recursos financeiros destinados às políticas públicas ainda não é suficiente para o desenvolvimento das ações educacionais. Observamos que isso acontece em virtude do mau emprego dos recursos e/ou da insuficiência destes para a consecução das ações planejadas para atender as políticas colocadas em prática. Concluímos, ainda, que há fragilidades no processo da gestão democrática. Mesmo com as garantias dos seus direitos previstas na legislação, ainda há muito o que se fazer para que os membros dos conselhos de controle social das políticas públicas, representantes da sociedade civil, possam compreender a importância da participação para o processo democrático. Isso posto, buscamos analisar de que forma os mecanismos democráticos podem fortalecer a sociedade civil, por meio dos instrumentos assegurados nas legislações brasileiras.

## 1.4 PERGUNTA DE PARTIDA

A nossa pergunta de partida indica uma abordagem qualitativa, com a aplicação de subsídios teórico-metodológicos que estejam fundamentados no rigor científico da investigação que desenvolvemos. Para que ela seja exequível, está condicionada à motivação e ao interesse pessoal do pesquisador em investigar e estudar sobre o assunto. Ela não aparece pronta, tendo em vista ser um processo que vai se ajustando diante dos diálogos entre os teóricos e os empíricos, que a conduzem para o seu aperfeiçoamento.

A pergunta de partida nos motiva a observar com maior intensidade como acontece a prática. Tenta responder a perguntas e dúvidas oriundas da vivência, da prática profissional e/ou das curiosidades, bem como estimula as reflexões críticas das ocorrências, levando o

Investigador a uma clarificação, frequente muito útil, das suas intenções e perspectivas espontâneas. Neste sentido, a pergunta de partida constitui normalmente um primeiro meio para pôr em prática uma das dimensões essenciais do processo científico: a ruptura com os preconceitos e as noções prévias (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005, p. 34).

Nessa acepção, entendemos que a pergunta despertou o desejo de respondermos as nossas indagações sobre a temática. Ela nos instigou a refletir, a querer saber, a esclarecer e a compreender melhor o que foi proposto, encorajando-nos a prosseguir para chegarmos às respostas das indagações feitas enquanto pesquisador.

De acordo com Quivy e Campenhoudt (2005, p. 44), a pergunta de partida na investigação em ciências sociais deve ser a primeira etapa, pois é a partir dela que o investigador procura conhecer, compreender e refletir sobre o tema abordado, bem como estruturar os objetivos, levando em consideração três requisitos essenciais de qualidades: clareza: “ser precisa; ser concisa e unívoca”; exequibilidade: ser realista, e ter pertinência: ser uma pergunta verdadeira e abordar um estudo do que existe; e ter uma intenção de compreensão dos fenômenos estudados, considerando que servirá de fio condutor da investigação.

A minha trajetória e as vivências profissionais deram origem ao meu primeiro pensamento da pesquisa. Este foi submetido já no projeto para ingressarmos no mestrado, estruturado na seguinte pergunta: de que forma o processo de

gerenciamento dos dados financeiros inseridos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) tem contribuído para a efetivação da gestão democrática e para a melhoria da qualidade da educação municipal de Mossoró/RN?

A motivação da pesquisa sobre esse assunto teve como ponto categórico minha trajetória acadêmica e vida profissional, primeiramente, por perceber que o gerenciamento realizado pelo CACS do FUNDEB pode, diante da efetividade das suas atribuições, opinar de forma democrática no redimensionamento dos investimentos dos recursos públicos para a melhoria da educação básica. As vivências relativas às dificuldades que enfrentei na zona rural para ter acesso à escola instigou-me a compreender como os conselheiros do CACS do FUNDEB se posicionam, como representantes da sociedade civil, para possibilitar a melhoria do ensino público.

Desse modo, foram geradas inquietações no ambiente de trabalho a partir do momento em que observei o quanto o CACS do FUNDEB possui atribuições fundamentais para atuar de forma mais emponderada junto ao poder executivo. Essas atribuições têm o objetivo de fortalecer a política educacional por meio dos processos democráticos, visto que os recursos públicos da educação, desde 1998, já são acompanhados pelo conselho, bem como a inserção de dados no SIOPE, pelo poder executivo, passou a depender da validação bimestral e/ou aprovação do referido conselho, por meio virtual, a partir de 2017.

Nessa conjuntura, é importante pontuar que o CACS do FUNDEB tem como principais atribuições o acompanhamento e o controle social da distribuição, da transferência e da aplicação dos recursos do FUNDEB. Mais especificamente, estas são as principais: a elaboração de proposta orçamentária junto ao Poder Executivo; o acompanhamento, o controle e a execução de recursos; a supervisão do censo escolar; a análise da prestação de contas; a realização de reuniões; a emissão de parecer final que aprova as contas dos recursos investidos na educação básica; a validação dos dados financeiros inseridos no SIOPE pelo poder executivo, entre outras.

No entanto, os amadurecimentos advindos da participação em formação, discussões em aulas e estudos, como também em seminários, palestras, eventos etc. trouxeram outro olhar para nossa pesquisa. Percebemos a necessidade de reformular a pergunta de partida, que resultou no seguinte questionamento: como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB está utilizando os elementos para

atuar no processo de gerenciamento dos recursos financeiros inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação, destinados à melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN?

Após a fase de qualificação do projeto de pesquisa, a banca examinadora trouxe contribuições de grande relevância para a nossa pesquisa. Mais uma vez, reformulamos nossa pergunta de partida, chegando à última versão: Como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB está utilizando suas atribuições e os dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) para atuar nos processos democráticos por meio do gerenciamento dos recursos financeiros para a melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN?

Partindo desse pressuposto, compreendemos que a nossa indagação se integra aos requisitos postos por Quivy e Campenhout (2005), referentes à pergunta de partida, uma vez que ela apresenta clareza, tem resposta exequível e não possui, dessa forma, dupla compreensão. Além disso, podemos declarar que a pergunta é executável, tendo em vista a existência do campo empírico no qual realizamos nossa pesquisa. Diante dessa percepção, é possível respondê-la considerando os sujeitos, o tempo, a organização do percurso e a efetividade da pesquisa.

Em relação à pergunta de partida apresentada, consideramos ser um tema de grande relevância em relação ao aspecto científico. Ela nos possibilitou realizar uma análise sobre a efetividade das atribuições e o uso dos dados disponíveis no SIOPE pelo CACS do FUNDEB, mediante as políticas públicas de acompanhamento e controle social para a educação pública básica. Ele dispõe de grande potencial para o acompanhamento dessas políticas, ação que envolve o gerencialismo, a transparência, o controle social e a aplicação dos recursos financeiros destinados à educação em prol da melhoria e da qualidade do ensino.

#### **1.4.1 Os objetivos circundantes**

Para conduzirmos nossa pesquisa, delineamos os objetivos geral e específicos, que têm o intuito de esclarecer o que foi proposto pelo pesquisador para desenvolver desde os caminhos teóricos até os resultados atingidos. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 24), “toda pesquisa deve ter um objetivo determinado para saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar”. Nesse ínterim, elaboramos objetivos que

concedessem a sustentabilidade da pesquisa. Assim sendo, definimos como objetivo geral: analisar como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEB) atua a partir das suas atribuições, bem como a utilização dos dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) para a efetividade dos processos democráticos por meio do gerenciamento dos recursos financeiros, na busca da melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN.

Na sequência, delineamos os objetivos específicos:

- a) Analisar como o CACS do FUNDEB atua diante da supervisão da proposta orçamentária, do censo escolar, da análise de prestação de contas, da realização de reuniões e da emissão do parecer final que aprova as contas dos recursos investidos na educação para a melhoria da qualidade do ensino da rede municipal;
- b) Mapear os dados que o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação dispõe como mecanismo de fortalecimento para a atuação do CACS do FUNDEB nos processos democráticos e de gerencialismo sobre os recursos públicos disponíveis para a educação básica;
- c) Investigar como o CACS do FUNDEB avalia e utiliza os dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação pelo poder executivo para a melhoria da qualidade do ensino municipal e;
- d) Identificar a importância do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação para o CACS do FUNDEB do município de Mossoró/RN, como ferramenta de fortalecimento do conselho.

Esses objetivos nortearam nossas reflexões quanto à atuação do CACS do FUNDEB, no contexto das suas atribuições, e o uso dos dados do SIOPE. Estes sugerem mecanismos para o fortalecimento dos processos democráticos mediante a participação, a autonomia, a tomada de decisões e o gerencialismo dos recursos públicos destinados para a educação, fatores essenciais para instigar a melhoria da qualidade do ensino.

## 1.5 TRILHA METODOLÓGICA

A metodologia se configura como um dos ciclos mais importantes para o desenvolvimento da pesquisa, pois auxilia o pesquisador a percorrer o seu caminho,

com o objetivo de atingir a qualificação do estudo. Considera, para tanto, os parâmetros filosóficos, caracterizando-se como ontológica, epistemológica, axiológica e metodológica. Assim, permite ao pesquisador entender cada procedimento a ser utilizado, incluindo as concepções teóricas de abordagem e o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade durante o processo de investigação (TESSER, 1994).

Nesse ínterim, primeiramente, realçamos na introdução deste trabalho o seu itinerário teórico-metodológico, na medida em que é o ponto de partida para a definição dos percursos a serem percorridos pelo pesquisador para o desempenho da pesquisa. Expomos também a revisão de literatura, realizada com o propósito de mapear e analisar as pesquisas produzidas nas instituições de Ensino Superior sobre a gestão democrática, o financiamento da educação e o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação interligado ao CACS do FUNDEB, delimitada no período compreendido entre 2009 e 2019.

Posteriormente, apresentamos o objeto de estudo, bem como os objetivos geral e específicos. Em seguida, trazemos os capítulos “Ideal democrático como possibilidade de liberdade”; “O sistema SIOPE: uma ferramenta de fortalecimento das ações do CACS do FUNDEB”; “Conselho do CACS do FUNDEB: que lugar ocupa no gerencialismo?”; e o quinto capítulo, que versa sobre a pesquisa empírica, desvelando sabores e dissabores da prática cotidiana do CACS do FUNDEB, como também os sujeitos participantes da pesquisa desenvolvida, o lócus da pesquisa e o processo de construção e análises de dados. Para o desenvolvimento da nossa investigação, utilizamos a abordagem qualitativa, a qual permite ao pesquisador se aprofundar no mundo dos significados, dos valores, das ações e das crenças dos sujeitos, bem como se utilizar de diferentes técnicas de coleta de dados e modelos de análise, adequando-os à realidade do objeto de estudo.

No entendimento de Yin (2001), a pesquisa qualitativa proporciona a realização de estudos sobre diversos tópicos, possibilitando ao pesquisador a liberdade de escolher o tema. Ela tem cinco características a serem consideradas: a) estudar o significado da vida das pessoas nas condições de seu cotidiano; b) representar a opinião dos participantes; c) abranger o contexto em que as pessoas vivem; d) revelar conceitos inexistentes que permitem explicar o comportamento humano e; e) utilizar múltiplas fontes de coleta de dados.

De acordo com Minayo (2001), a pesquisa qualitativa apresenta estratégias para a compreensão dos fenômenos e dos processos sobre a realidade social. Considera, assim, que os sujeitos se reconhecem não somente pela forma de se comportarem, mas também por raciocinarem sobre sua forma de agir e por buscarem entender seus atos considerando a sua prática vivida e compartilhada com os demais sujeitos no ambiente.

A pesquisa qualitativa, do ponto de vista de Yin (2001), Minayo (2001) e Bauer e Gaskel (2002), oportuniza a utilização de inúmeros fatores para a construção de dados e de elementos que sustentarão a investigação. Desta feita, mediante as possibilidades postas pelos autores, utilizamos, neste estudo, a análise documental e a entrevista semiestruturada.

Inicialmente, realizamos a revisão de literatura, que Noronha e Ferreira (2000, p. 191) definem “como estudos que analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado da arte sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos [...]”, e a análise documental, que, de acordo com Lakatos e Marconi (2003, p. 174), “está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Destarte, destacamos a LDB/1996, a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB, Portaria/MEC n. 06 de 20 de junho de 2006, que institui o SIOPE, bem como a Portaria FNDE N. 481, de 11 de outubro de 2013, que estabelece procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, entre outros documentos existentes de abrangência federal e municipal, relacionados ao nosso objeto de estudo.

Para responder os nossos questionamentos, realizamos entrevistas semiestruturadas com os sujeitos no primeiro trimestre de 2021, precisamente entre os meses de fevereiro e abril. Cabe ressaltar que as entrevistas foram feitas de forma on-line, utilizando a Plataforma Google Meet, em virtude das medidas preventivas tomadas para reduzir a transmissão da pandemia da COVID-19<sup>2</sup>, orientadas pela

---

<sup>2</sup> A COVID-19 é a doença infecciosa causada pelo novo coronavírus, identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China. As evidências disponíveis atualmente apontam que o vírus causador da COVID-19 pode se espalhar por meio do contato direto, indireto (através de superfícies

Organização Mundial de Saúde (OMS), que incluem o distanciamento social entre as pessoas. As entrevistas tiveram como objetivo a obtenção de informações dos sujeitos voltadas a compreendermos de que forma os conselheiros do CACS do FUNDEB estavam utilizando suas atribuições e os dados inseridos no SIOPE para a efetividade dos processos democráticos, considerando que o gerenciamento dos recursos financeiros auxilia na melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN.

Segundo Manzini (1990/1991, p. 154), a técnica de entrevistas semiestruturadas “está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista”. Compreendemos, pois, que a utilização da entrevista semiestruturada é apropriada, visto que esta permite maiores oportunidades de trabalhar com perguntas, além da possibilidade de ampliá-las e explorá-las quando necessário. Desse modo, podemos ter maior clareza nas respostas obtidas dos entrevistados, como também nos resultados uniformes, oportunizando, assim, uma comparação imediata nas análises e nas coletas dos dados. Para Goode e Hatt (1969, p. 237 *apud* LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 196), a entrevista “consiste no desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de certo ato social como a conversação”. Nesse cenário, há uma interação verbal entre o entrevistado e o pesquisador, para que se chegue às informações necessárias e, assim, atinja os objetivos da pesquisa.

Em seguida, para a obtenção dos resultados, realizamos as análises dos dados utilizando a técnica de análises de conteúdos por categorização, que, segundo Bardin (2016, p. 147), é uma “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por agrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”. Dessa forma, essa técnica nos possibilitou alcançar os resultados conforme propostos na pesquisa.

---

ou objetos contaminados) ou próximo (na faixa de um metro) com pessoas infectadas, através de secreções, como saliva e secreções respiratórias, ou de suas gotículas respiratórias, que são expelidas quando uma pessoa tosse, espirra, fala ou canta. Para evitar o contato com essas gotículas, é importante manter-se a pelo menos 1 metro de distância das outras pessoas, lavar as mãos com frequência e cobrir a boca com um lenço de papel ou cotovelo dobrado ao espirrar ou tossir. Quando o distanciamento físico (a um metro ou mais de distância) não é possível, o uso de uma máscara de tecido também é uma medida importante para proteger os outros.

## 2 IDEAL DEMOCRÁTICO COMO POSSIBILIDADE DE LIBERDADE

Este capítulo aborda as concepções estabelecidas no processo de lutas e esforços coletivos para a conquista da democracia, que somente é alcançada com a participação dos cidadãos, utilizando, na prática, o seu poder de decisão em prol de uma política pública que proporcione benefícios à coletividade. Para a construção deste capítulo, utilizamos a revisão de literatura, embasando-nos nos trabalhos dos teóricos Bobbio, Dahl, Cabral Neto, entre outros estudiosos. Propõe-se, assim, um diálogo entre os autores acerca da democracia, dos processos democráticos e do financiamento da educação, articulando as possibilidades de fortalecimento na atuação dos indivíduos diante da sua representatividade, participação e autonomia no acompanhamento dos recursos públicos destinados à educação pública. Isso posto, referimo-nos à atuação do CACS do FUNDEB como possibilidade de atuar com liberdade e igualdade, para que se aproxime de um contexto democrático ideal.

### 2.1 A DEMOCRACIA E SEUS DESDOBRAMENTOS: DIÁLOGO ENTRE AUTORES

*A priori*, a etimologia da palavra democracia representa “governo do povo”, porém, seu significado é de difícil compreensão, uma vez que atualmente a democracia se tornou o regime político predominante na maioria dos países ocidentais. Por ser um conceito polissêmico, adquiriu diferentes facetas no decorrer do tempo e, em função do advento das sociedades, apresenta diversas acepções para os povos, no que concerne ao período e à sua localização.

Dahl (2001, p. 13) menciona que a “‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares”. Para Bobbio (1986, p. 23), a “democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes a sociedade [...]”. Em face da complexidade dos processos democráticos, entendemos que a democracia está sempre em processo de (re)construção, devido às adversidades e às pluralidades existentes no mundo globalizado, as quais têm como finalidade consentir a participação ampla dos cidadãos não apenas em processos eleitorais, mas também nos espaços da estrutura pública.

O surgimento da democracia, segundo Dahl (2001, p. 18-21), no entendimento de diversos “norte-americanos, entre outros acreditam iniciou nos Estados Unidos, no entanto, outros indivíduos entendem que a democracia se originou na Grécia ou na Roma Antiga em Atenas em 507.a.C”. Dahl (2001) relata, ainda, que no seu aspecto histórico a princípio havia a tendência para uma prática de democracia direta, a qual acontecia em um lugar restrito a cidade/Estado grego. O processo democrático apresentava-se como um aspecto do governo estabelecido, no qual, inicialmente, foi determinado um significativo número de representantes dos cidadãos em assembleia, que visavam sustentar simultaneamente as decisões governamentais. O sistema, de acordo com o autor, perdurou cerca de dois séculos, até a cidade ser submissa a Macedônia e, posteriormente, a Roma.

Nesse contexto, entre as democracias gregas, podemos perceber que a de Atenas foi considerada a mais importante e prestigiada da época, tornando-se extraordinária na influência da filosofia política e sendo vista como um exemplo fundamental de atuação dos cidadãos, além de ter sido concebida como uma democracia participante. É importante evidenciar, ainda, que, conforme Dahl (2001, p. 22), pouco se sabe sobre o sistema representativo utilizado por algumas cidades gregas.

Entretanto, mesmo a democracia ateniense sendo vista como uma democracia participante, a autorização para participar das assembleias era restrita aos homens maiores de dezoito anos. A escolha dos representantes ocorria por meio de

[...] uma espécie de loteria em que os cidadãos que poderiam ser eleitos detinham a mesma chance de ser escolhidos. Segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo (DAHL, 2001, p. 22).

Dessa forma, com base na explanação do autor, o processo inicial consistia em realizar a seleção de empregados e cidadãos comuns e, posteriormente, a eleição para a escolha do representante que desempenharia o papel e outros deveres públicos. Contudo, para que o cidadão fosse incluído nesse processo, fazia-se necessário um credenciamento, que oferecia acesso aos direitos civis e políticos.

Para Cabral Neto (1997, p. 288), a “democracia se processava por intermédio de um sistema de assembleias, às quais era atribuído o poder de tomar todas as decisões políticas”. Nessa perspectiva, as tomadas de decisões estavam sempre

atreladas mais aos interesses políticos do que à coletividade social, considerando a falta do direito de se posicionar diante das assembleias.

Dahl (2001) explicita que, mesmo nas democracias ou repúblicas independentes, metade de toda população adulta, como os estrangeiros, mesmo residentes em Atenas, os escravos, os jovens menores de dezoito anos e as mulheres, sempre esteve excluída do pleno direito de cidadania, pois a “condição de cidadania em Atenas, todavia, era adquirida apenas por pessoas do sexo masculino, com mais de dezoito anos de idade, filhas de pai e mãe atenienses” (CABRAL NETO, 1997, p. 288). Na verdade, a democracia dos antigos pode ser considerada restrita por não incluir grande parte dos indivíduos na vida política, levando em conta a existência de estratégias pautadas no controle da participação dos indivíduos.

Ainda de acordo com Cabral Neto (1997), as assembleias eram compostas por todos os cidadãos credenciados, mas, na prática, tinha um pequeno número de participantes em conformidade com os registros existentes referentes à participação dos indivíduos. Pesquisas relatam que esse fator se dava em consequência do número mínimo de cidadãos que tinham o direito de se pronunciar nas assembleias, na medida em que havia escolhas de algumas lideranças com certa fidedignidade e linhas políticas dos governantes a serem seguidas.

Com base no pensamento dos autores, é possível constatar que a “democracia” não era para todos os cidadãos. Ela atingia apenas um grupo, que defendia seus próprios interesses individuais e políticos, considerando que nem o direito de se pronunciar era garantido. É importante acrescentar que o poder de decisão estava sempre sob a assembleia popular, e não sob o líder, não havendo influência nenhuma à renúncia do seu poder decisório. Portanto, é preciso considerar que essa democracia tendência para uma democracia “direta” e não representativa, posto que existiam interesses acordados.

Bobbio (1986) estabelece uma definição mínima de democracia, a qual vai muito além do conceito participante, como era visto nas democracias antigas:

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente (BOBBIO, 1986, p. 18).

Partindo desse entendimento, a democracia é definida como um conjunto de regras que inclui, no processo formal, a constituição de decisões coletivas para se alcançar uma ação prenunciada e, assim, facilitar a vasta participação dos indivíduos interessados. Mesmo com o conceito de igualdade, e por ser formada por cidadãos livres, a democracia ateniense era apenas política e não econômica, em virtude da grande diversidade social e sua originalidade. Nessa perspectiva, denota-se uma democracia de cunho escravista, que, no seu formato, assegurava a igualdade, mas, na prática, era visível a desigualdade que limitava a participação de todos os cidadãos.

Para Bobbio (2000, p. 13), a igualdade entre as pessoas é entendida na vinculação social, em que “o conceito e o valor da igualdade pressupõem, para sua aplicação, a presença de uma pluralidade de entes, cabendo estabelecer que tipo de relação existe entre eles [...]”. Destarte, a liberdade política é conceituada como condição básica para a tomada de decisão, sendo um princípio a ser considerado pela maioria e que deve ser posto para quaisquer tipos de eleições governamentais ou para a deliberação por colegiados.

Contudo, com a evolução do processo democrático, ocorreu também a derrota da democracia dos antigos atenienses na metade do século XIV, em virtude das ações dos governos republicanos: “algumas das maiores cidades cada vez mais deram lugar aos eternos inimigos do governo popular: o declínio econômico, a corrupção, a oligarquia, a guerra, a conquista e a tomada de poder por governantes autoritários, fossem príncipes, monarcas ou soldados” (DAHL, 2001, p. 26).

Nesse contexto, diante da afirmação do autor e das consequências advindas do poder, a base do governo popular era penalizada devido a imposições arbitrárias superiores. Essas imposições advinham de sujeitos que defendiam apenas seus interesses políticos e econômicos em regimes não democráticos, impossibilitando que os “governos populares” garantissem aos cidadãos seus direitos fundamentais e deixando a democracia adormecida por um longo período no contexto histórico.

Desta feita, outros processos democráticos, segundo Dahl (2001, p. 26), também ocorreram em Roma, na Itália, no entanto, todo o processo se iniciou na Grécia, com os “governos populares”, criando, assim, o termo democracia. Enquanto os romanos usavam como nome do seu governo o termo república, os italianos passaram a chamar seus governos de populares. Sendo assim, percebemos que a democracia vai se expandindo com nomenclaturas distintas em lugares diferentes, todavia, com o mesmo objetivo: a participação dos cidadãos.

A contextualização histórica da democracia antiga nos remete a compreender a complexidade com que os indivíduos se posicionam ao pleitearem seus direitos, considerando a conjuntura imposta desde os primórdios. Nesse entendimento, para se alcançar o ideal democrático, há muito o que se fazer, pois ele pode ser conquistado quando as pessoas passam a entender que a liberdade engloba toda a coletividade de um contexto social.

Com o passar dos séculos, aconteceram grandes mudanças mundialmente, referentes à conquista da democracia. No entanto, mencionaremos brevemente o período entre os séculos XVIII e XX, em que ocorreram grandes revoluções em busca do direito democrático, o qual, segundo Hobsbawn (1996), somente foi possível após o declínio do Antigo Regime Absolutista, da Revolução Francesa e da Era Napoleônica, que surgiu na Europa.

As mudanças ocorridas proporcionaram transformações nas áreas econômicas e políticas, bem como no processo da globalização. Assim sendo, a democracia ressurgiu dentro do cenário político, o que impulsionou a necessidade de reformular elementos democráticos para aperfeiçoar os mecanismos, com o intuito de ampliação da democracia.

Nesse íterim, Dahl (2001) versa que, com a volta da democracia, foi posto em cena um novo formato, que almejava beneficiar as mínimas condições de bem-estar social. Além disso, tinha o propósito de atingir o público em geral, haja vista que este defendia uma democracia representativa como única forma de governo popular executável nos Estados modernos.

Para Cabral Neto (1997), esse entendimento está expressamente visível no federalismo. Este consistia em uma forma de governo em que o povo não participava das decisões sobre os temas de seu interesse, mas escolhia seus representantes, que poderiam tomar, por eles, as decisões.

Para que se possa obter uma democracia que contemple a todos, faz-se necessária a prática da liberdade, da igualdade e, conseqüentemente, da participação direta de todos os indivíduos nas tomadas das decisões em prol da coletividade. No Brasil, a sociedade veio a dar sinais mais evidentes em busca da efetivação da prática da democracia a partir dos anos 1980, após um longo período em que o país se encontrava sob o domínio do regime militar e, ainda, enfrentava uma crise de recessão econômica (AXT, 2012).

Como as inúmeras lutas da nação brasileira que foram iniciadas após a segunda guerra mundial, em meados dos anos trinta do século XX, buscavam-se a liberdade e a democracia. As reivindicações visavam à garantia de direitos. Nesse momento, o Estado usou o poder para mudar uma série de destravamentos econômicos e sociais e, inclusive, regulamentou o primeiro Decreto-lei n. 5452/43 e o Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio 1943, relacionados a alguns direitos sociais e trabalhistas dos cidadãos brasileiros. Vale ressaltar que a busca pela democracia no país baseou-se em avanços, assim como muitos recuos, uma vez que ela estava pautada na liberdade, e não na igualdade.

Conforme Santos (2002), é necessário entender com clareza os significados de igualdade e liberdade, respectivamente, inseridas na proposta da cidadania democrática, na qual a igualdade será sempre considerada em uma proporção social, enquanto a liberdade acontece dentro de um contexto social, atingindo todos os envolvidos. Nessa conjuntura, a amplitude da prática política, social e cultural da liberdade de um sujeito, no aspecto individual, deve ser estabelecida e não determinada em face do Estado, todavia, ante às propensões e às necessidades globais da sociedade, ou seja, diante de uma retenção do exercício de liberdade individual.

Esse aspecto vem se fortalecendo no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Ela ampliou e assegurou os direitos sociais e os princípios fundamentais, os quais deram maior visibilidade e empoderaram as sociedades e as instituições governamentais, por meio das garantias, mas também da efetividade das suas atribuições.

A esse respeito, mencionamos que a Constituição Federal de 1988 define, em seu art. 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Além disso, compromete o Estado com o desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária, conforme determina no art. 3º:

- Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
- I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
  - II – garantir o desenvolvimento nacional;
  - III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Além dos objetivos constituintes, dentre as evoluções democráticas no Brasil, podemos destacar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a LDB, o Código de Defesa do Consumidor, o Código do Meio Ambiente, entre várias outras legislações que asseguram diversos direitos e garantias. Nesse aspecto, não podemos deixar de destacar a garantia da gestão democrática e a descentralização dos recursos financeiros para a educação básica pública, o que será primordial para nosso objeto de estudo.

De acordo com Santos (2002), é inegável que foi por meio da Constituição Federal de 1988, conforme versam os artigos 198, 204 e 206, que se tornou possível estabelecer as decisões públicas e a participação da sociedade civil, referentes às argumentações da coisa pública. Entretanto, vale ressaltar que essa afirmação não se resume somente aos artigos mencionados, mas também a todos os outros que abordam direitos e deveres. Devemos destacar que o acesso à educação é um meio que contribui para transformar o senso crítico dos indivíduos (BRASIL, 1988).

A partir desse contexto, a LDB de 1996 veio reforçar o que já estava determinado na Constituição Federal de 1988, no entanto, de forma mais nítida, abrangente e discriminando a importância da gestão democrática, conforme princípio acrescentado no art. 3º, inciso VIII, da Lei 9.394/1996. Esse aspecto possibilitou que os indivíduos compreendessem ainda mais a importância de se posicionarem e aprendessem a reivindicar seus direitos sociais e fundamentais, o que auxiliaria no desenvolvimento das políticas públicas (BRASIL, 1988, 1996b).

É evidente que, por meio da aprovação dessas legislações, o processo democrático do país trouxe uma nova configuração. Proporcionou-se aos cidadãos de diversos segmentos a oportunidade de se posicionarem dentro de um determinado contexto, como agentes representantes e participantes na tomada de decisões, como também a utilizarem seu poder de liberdade.

Identificamos nesse contexto o nosso objeto de estudo, já que visamos compreender: como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB está utilizando suas atribuições e os dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) para atuar nos processos democráticos por meio do gerenciamento dos recursos financeiros, buscando a melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN? Objetivamos demonstrar que,

somente a partir desse novo formato de políticas públicas de participação, controle social, gerencialismo e etc., tornou-se obrigatório aos entes federados se impulsionarem e colocarem. Em face desse cenário, a criação do CACS do FUNDEF, que atualmente é chamado de CACS do FUNDEB, bem como a inserção e a aprovação dos dados no SIOPE são essenciais para que esses entes consigam receber os recursos financeiros que são repassados pelo governo federal para a educação básica.

Isso posto, não nos referimos somente a esse conselho, mas à maioria dos órgãos públicos que são obrigados, mediante o que prevê a legislação, a instituí-los para a tomada de decisões. Assim, exercitam com transparência a participação dos cidadãos, com o objetivo de melhorar as políticas públicas diante de cada especificidade, seja na área da saúde, seja no meio ambiente, seja na educação, seja na cultura.

Desse modo, tendemos a afirmar que o procedimento utilizado para a instituição do CACS do FUNDEB é a votação e/ou indicação, no qual se pode perceber a ação democrática representativa e participativa sendo posta em prática. Entende-se por democracia representativa o ato de escolher um indivíduo por meio de eleição, ou seja, o regime político em que o povo vota em seus representantes de governo por um período, tendo como foco representar e defender o seu interesse (URBINATI, 2006).

Para Bobbio (1986, p. 44), a expressão “democracia representativa” propõe as deliberações coletivas, as quais, apesar de se referirem à coletividade social, as decisões “são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p. 56). Com base nesse entendimento, a democracia representativa oportuniza aos cidadãos uma amplitude de liberdades. Essa liberdade individual proporciona autonomia pessoal para fazer suas escolhas e, dessa forma, evoluir seus pensamentos, comportamentos e posicionamentos no que concerne à sua importância como ser social, os quais são essenciais para o desenvolvimento dos processos democráticos.

Bobbio (2000) afirma, ainda, que a democracia representativa é notadamente igual a um conjunto de regras econômicas, religiosas, sociais ou étnicas para a composição da massa, sendo que no processo do voto não existe diferenciação. Já Dahl (2001, p. 98) aponta que as organizações devem estar representadas dentro dos governos democráticos, por meio de “representantes eleitos; eleições livres, justas e

frequentes, liberdade de expressão, fontes de informações diversificadas e independentes; autonomia para as associações e cidadania inclusiva”. Nessa conjuntura, a democracia representativa proporciona a todos os cidadãos o direito de serem representados, bem como a liberdade de se posicionarem, embora na prática possamos perceber as dificuldades para que venha funcionar como o idealizado, em virtude da complexidade do contexto democrático.

Nesse modelo de democracia representativa, pressupõe-se um vínculo direto ao processo eleitoral, para representar uma determinada população, seja no partido político, seja na comunidade, seja no bairro etc. Esse aspecto o diferencia da democracia participativa, a qual está voltada para a efetivação e exercício do poder dos cidadãos sobre a gestão da administração pública.

A democracia participativa, de acordo com a percepção de Bobbio (1997, p. 83), está fundamentada na efetivação da participação ativa dos cidadãos na gestão do Estado e na descentralização da política. Ante esse posicionamento, para que os processos democráticos possam acontecer, é inevitável que os cidadãos percebam e compreendam a importância do seu papel dentro da sociedade e valorizem o exercício do poder popular.

Frente ao exposto, podemos compreender que a democracia participativa vem fortalecer a importância do poder que os cidadãos detêm para transformar a sociedade e, assim, alcançar a liberdade cidadã na esfera pública. Nessa acepção, Genro (1997, p. 3) expõe:

Democratizar radicalmente o Estado atual para criar outro Estado, com duas esferas de decisão combinadas e contraditórias: uma esfera decisória, oriunda da representação política, que existe, e uma segunda esfera de decisões, oriunda de um novo espaço público, originário da presença direta das organizações da sociedade civil, que deve ser combinada com mecanismos universais, consultivos e plebiscitários. O Estado representativo passa a produzir suas políticas por meio de uma dinâmica democrática inovadora, que incorpora à vida pública todos que dela quiserem participar.

Nessa premissa, a participação dos indivíduos intervém diretamente nas decisões políticas, bem como na fiscalização. Por esse motivo, a participação apresenta a incumbência educativa, tendo em vista que possibilita aos cidadãos mais ativos a valorização do exercício da soberania e a reivindicação dos interesses da coletividade, para aproximar o povo e o poder.

Para Bonavides (2001), no tocante à democracia representativa, esta caminha junto com a participativa, apesar de cada uma ter assumido papéis “diferentes”. Ambas têm como objetivo deliberar e representar a sociedade em um determinado contexto social. É notório que a democracia representativa já ocorria desde os primórdios, enquanto a participativa vem prosperando a partir do século XX, em virtude das transformações no processo de globalização, que possibilitaram aos indivíduos verem o mundo de forma diferente, tendo em vista que o acesso à educação desperta no povo o interesse de compreender o ambiente em que vivem.

Acrescentamos, também, que precisamos ter a compreensão da complexidade do ideal democrático, aspecto fundamental vinculado às ações, aos resultados e às decisões que se constituem pelas escolhas e lutas dos governados. Todavia, cabe ressaltar que o processo democrático instituiu diversos conjuntos de grupos políticos, os quais consentiram em difundir um grande avanço no contexto histórico e democrático.

Portanto, para se almejar o ideal democrático, existe a necessidade do posicionamento de cada indivíduo, com a finalidade de contemplar todos os cidadãos de um determinado contexto, como também de exigir seus direitos, conforme versa a legislação. Porém, há muito o que se fazer, haja vista que nem todos os cidadãos têm acesso às informações, à educação de qualidade, dentre outros direitos, como também a maioria desconhece o verdadeiro significado da democracia. Diante disso, é necessária uma atuação eficiente no contexto dos processos democráticos, para que se concretize a efetividade desses processos e, assim, os espaços de direito sejam ocupados.

## 2.2 DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS OU PARTICIPATIVAS? QUE LUGAR OCUPA O CACS DO FUNDEB

Inicialmente, o processo da democracia surgiu no momento em que os cidadãos despertaram para a luta pelos seus direitos sociais, econômicos, culturais, entre outros. No entanto, no Brasil, somente a partir dos séculos XIX e XX, houve uma necessidade maior do povo de conquistar seus direitos, especialmente com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Ela foi a primeira a explicitamente prescrever que os direitos sociais são direitos fundamentais, versando sobre a

impossibilidade de separar o valor da liberdade (direitos civis e políticos) do valor da igualdade (direitos sociais, econômicos e culturais) (BRASIL, 1988).

Com os direitos assegurados na maioria das constituições democráticas do mundo há mais de duas décadas, o Brasil instituiu fóruns com a participação da sociedade civil, os quais estão presentes em níveis federal, estadual e municipal por meio de conselhos, obrigatórios ou não. Estes promoveram a democratização do Estado nos diferentes níveis da administração pública, tornando-se exemplos mundiais no tocante ao desenvolvimento de instrumentos para a possibilidade de participação (SILVA, 2015).

A princípio, todo o processo de criação dos colegiados no Brasil surgiu no final da década de 1970 e no início da década de 1980, com suas garantias estabelecidas por meio da Constituição Federal de 1988, que permitiu a consolidação do regime democrático e participativo. Porém, essa ação de descentralização foi intensificada somente na década de 1990, com as reivindicações e as pretensões da sociedade civil, referentes à participação ativa nas tomadas de decisões. Todavia, vale pontuar que a origem dos conselhos é antiga e combina com a história da política, da democracia e da participação (SILVA, 2015).

A chegada de novas maneiras de participação cidadã proporcionou às pessoas exercerem influência nas políticas públicas, papel essencial para o desenvolvimento do processo democrático participativo. Tais componentes se tornaram ícones do controle social sobre a aplicabilidade de dotações orçamentárias, destinadas aos investimentos no país.

As instituições e as regulamentações dos Conselhos Setoriais das políticas públicas sociais estão asseguradas nos artigos 198, 204 e 206, da Constituição Federal de 1988. Ela compreende a ordem social como forma de participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todas as áreas.

Siraque (2004, p. 133) define que os conselhos

[...] são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu. Assim, os conselhos poderão ser compostos apenas por agentes estatais ou incluir representantes da sociedade. Quanto à competência, os conselhos poderão ter função normativa, contenciosa, de polícia ou de planejamento e de fiscalização das políticas públicas.

Diante disso, os colegiados constituem-se instrumentos da democracia participativa. Visam mediar os conflitos entre os governos e a sociedade, podendo, dessa forma, reformular as políticas públicas com o intuito de atender as necessidades sociais de um determinado contexto.

Entendendo que as políticas públicas relativas ao financiamento da educação passam constantemente por reformas, na perspectiva de garantir um melhor gerenciamento relativo aos recursos públicos, os conselhos de controle social assumem esse importante papel como representantes da sociedade. Nesse caso, referimo-nos ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como mecanismo essencial de controle social e acompanhamento dos recursos investidos na educação pública básica, o qual deve ocupar um lugar de destaque no âmbito dos entes federados, considerando sua importância mediante os repasses financeiros.

Nessa perspectiva, mencionamos como pontos de partida os artigos 206 a 214 da Constituição Federal de 1988, os quais versam sobre a educação pública de um modo geral. Além disso, citamos a Emenda Constitucional n. 14/1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, as quais, a partir dessas normatizações legais, garantiam o financiamento da educação pública por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997, ambos já revogados pela Lei n. 11.494/2007, e pelo Decreto n. 6.253/2007 (BRASIL, 1988, 1996c, 1997).

É necessário mencionar que o FUNDEF teve duração de dez anos. Posteriormente, em 2007, a legislação passou por uma alteração em virtude da Lei n. 010172/2001, que aprovou o Plano Nacional da Educação, passando a contemplar toda a educação básica, bem como outras reivindicações da sociedade civil no contexto do financiamento da educação pública. Em 2006, com a expiração do prazo do FUNDEF, e diante das diversas arenas de discussões na sociedade, elaborou-se a Emenda Constitucional n. 53/2006, que deu uma nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 208, 211, 212 e 60, garantindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, já revogada pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 1988, 2006a, 2007c).

Em face desse contexto, as legislações instituem a gestão democrática, bem como a criação dos conselhos de controle social, que devem ter participação ativa no acompanhamento e na fiscalização, garantindo a transparência dos recursos investidos na educação pública pelos entes federados. Dessa forma, compreender a política de funcionalidade do Conselho do FUNDEB e sua autonomia na ação democrática para a efetividade de suas atribuições, principalmente sobre os recursos do orçamento público da educação, remete-nos a mencionar o papel fundamental da gestão democrática para que as ações venham a ser colocadas em prática mediante os processos democráticos.

No intuito de assegurar maior autonomia operacional e buscar o afastamento da influência por parte do Poder Executivo Municipal, é vetada, na composição do Conselho, a participação de

a) Cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais; b) Tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais; c) Estudantes que não sejam emancipados; d) Pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos (BRASIL, 2007c).

Em face da composição do Conselho, instituído pelo poder executivo, percebe-se a utilização dos elementos da democracia representativa e da participativa, tendo em vista que os conselhos de controle social das políticas públicas proporcionam a participação da sociedade civil de maneira mais ativa e forte.

No tocante à democracia representativa, é regida por constituições que determinam o Estado de Direito Democrático, no qual todos os cidadãos são iguais perante a lei. Para que as atribuições públicas sejam exercidas por essa democracia, o processo de escolha do representante do povo deve acontecer mediante o voto, tendo como finalidade a garantia de direitos humanos e a liberdade (PORFÍRIO, 2020c). Todavia, sua autonomia precisa se fazer presente de forma consistente, tanto nos partidos políticos quanto nas associações, considerando que esse fator é fundamental para garantir o acesso dos cidadãos aos seus direitos fundamentais e sociais.

Partindo desse pressuposto, para que o CACS do FUNDEB seja constituído, existem duas etapas: uma que ocorre por meio de eleição específica, no âmbito da categoria representada (diretores(as), professores(as), pais e estudantes), para a escolha de titular e suplente; e outra que se efetiva mediante a indicação dos variados segmentos da sociedade civil, conforme versa o artigo 2º da Portaria n. 481, de 11 de outubro de 2013. Esta estabelece procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, e revoga a Portaria n. 430, de 10 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008, 2013).

A democracia representativa configura-se, portanto, como primordial para as democracias modernas, visto que sem ela é impensável a participação direta dos cidadãos em geral. Nessa sequência, Mill (1964, p. 109) afirma:

É evidente que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que todo o povo participa: em que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil, que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria da comunidade, e que, em última análise, nada pode ser menos desejável do que a demissão de todos numa parcela de poder soberano do Estado. Numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, todos não podem participar pessoalmente de qualquer porção dos negócios públicos, a não ser alguma muito pequena, portanto, o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo.

Em síntese, Mill (1964) destaca que o governo ideal para a sociedade é aquele do qual todos participam. Mesmo que a participação seja mínima, ainda assim, é válida, pois é por meio dela que o povo exercita o seu poder e, dessa forma, busca as melhorias das políticas públicas, para que todos possam usufruir dignamente dos seus direitos.

Nesse contexto, a execução das ações do CACS do FUNDEB tem características da democracia participativa, visto que é através da sua ação que a sociedade participa de todo o processo de gestão dos recursos do FUNDEB destinados à educação, nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal. No entanto, a atuação desse conselho deve ocorrer de forma autônoma, sem que seja subordinado e vinculado à administração pública, pois assim poderá atuar mediante o controle social (BRASIL, 2020).

A democracia participativa tem como propósito tornar comum a todos os cidadãos a participação de forma generalizada, possibilitando à sociedade a atuação,

o acompanhamento e a verificação da execução das políticas públicas concernentes aos objetivos, à avaliação e aos resultados. Esse modelo democrático dispõe de características como engajamento cívico, participação direta dos cidadãos na tomada de decisão, participação sem intermédio de representantes eleitos (FERES JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010).

Bonavides (2001) inclui que o Estado social é a chave da democracia participativa. Em síntese, o Estado social que o autor menciona está pautado no fundamento de justiça, igualdade e liberdade. Em vista disso, entende-se que o CACS do FUNDEB tem características que o vinculam aos dois tipos de democracia aqui destacados, porém, na representativa, ele utiliza sua conjuntura para realizar a escolha de alguns representantes, o que acontece por meio de eleição específica. Na democracia participativa, o conselho ocupa um espaço essencial que proporciona uma melhoria na gestão das políticas públicas na educação pública básica.

Diante desse cenário, destacamos as principais atribuições do CACS do FUNDEB a serem exercidas, conforme definidas do artigo 24 ao artigo 27, da Lei 11.494/2007:

a) Supervisionar a realização do censo escolar; b) elaborar a proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; c) instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de contas. O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal; d) acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos (BRASIL, 2007c).

Além destas, os membros do CACS do FUNDEB ainda dispõem de outras atribuições (as quais serão mencionadas no decorrer desta pesquisa), para que consigam executar suas responsabilidades e realizar o acompanhamento participativo.

Suas principais características envolvem formação plural, representação do Estado e da sociedade civil, natureza deliberativa e consultiva, bem como função fiscalizadora e mobilizadora. No entanto, é importante destacar que o conselho não é

o órgão gestor ou administrador dos recursos do FUNDEB. O CACS age na verificação da regularidade dos processos e no encaminhamento de questões e de irregularidades para as autoridades que têm o poder de aprovar definitivamente as contas públicas.

Tendo a compreensão de que as políticas públicas educacionais são parte integrante da constituição social, econômica e cultural, podemos entender, ainda, que o CACS do FUNDEB, ao executar a ação democrática, proporciona que os recursos financeiros sejam utilizados de forma coerente pelos entes federados. Garante, assim, à sociedade civil o direito posto de acordo com a legislação.

Conclui-se, portanto, que o CACS do FUNDEB, tanto em sua criação quanto em sua composição, orienta-se pelo princípio da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas educacionais de acompanhamento e controle social, pois é no interior desse espaço que os cidadãos ganham força para fortalecer sua participação nas ações executadas pelos entes federados. Portanto, ser membro participante do CACS do FUNDEB requer desenvolvimento, compromisso, responsabilidade social, olhar coletivo, engajamento e partilha, visto que essas e outras atribuições são indispensáveis para a efetividade da democracia participativa, lugar em que o conselho aparece mais fortemente dentro do processo democrático.

São notórias as vastas atribuições que competem ao CACS do FUNDEB. Sendo assim, se o colegiado exercer bem o papel proposto, há possibilidade de grandes avanços na aplicação dos recursos de forma coerente pelos entes federados, mesmo que estes não sejam suficientes para permear uma educação de qualidade. A partir desse entendimento, se os conselheiros executarem suas atribuições, relativas aos recursos que financiam a educação, de forma ativa, proporcionarão à sociedade civil o direito ao qual faz jus, mediante a sua atuação de forma eficiente no controle dos gastos e nos investimentos necessários, que proporcionarão a qualidade no ensino público.

### 2.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: CONTROLE SOCIAL E ATUAÇÃO DO CACS DO FUNDEB

*A priori*, o financiamento da educação no Brasil advém das receitas de impostos, cuja proposta foi lançada em 1921, na Conferência Internacional do Ensino

Primário, patrocinada pelo Governo Federal. Porém, os fundos para a educação pública aparecem com maior significação no Manifesto dos Pioneiros da Educação, fato ocorrido em 1932<sup>3</sup>. Nesse contexto, a Constituição de 1934 tornou obrigatório o investimento de no mínimo 10% (dez por cento) de participação da União, 20% (vinte por cento) dos estados e 10% (dez por cento) dos municípios. Esse investimento teve seus recursos garantidos por três anos, os quais foram abolidos em 1937, em virtude do golpe de Estado em 1937, o que desencadeou no Estado Novo, concedido pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Ressaltamos que esse contexto durou aproximadamente uma década (BRASIL, 1934, 1937).

Contudo, em 1946, com a queda do Estado Novo, em decorrência das influências democráticas, os recursos foram vinculados novamente à educação por meio do artigo 169, conforme texto: “anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). Eles permaneceram atrelados a ela por duas décadas. No entanto, em consequência do golpe militar e da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, os impostos federais foram abolidos mais uma vez da educação, permanecendo apenas os impostos estaduais e municipais. Diante dessa nova realidade, foi criada a contribuição social do salário educação, pela Lei n. 4.440/1964. Ela tinha o intuito de financiar o ensino fundamental obrigatório, sob a responsabilidade dos respectivos entes federados mencionados (GONÇALVES, 2013).

Em um longo período (1967 a 1982) sem recursos federais disponíveis, em face da suspensão dos governantes, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 24/1983, também conhecida como Emenda Calmon. Seu objetivo era garantir a “obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1983), fazendo com que o financiamento para a educação fosse repostado

---

<sup>3</sup> O Manifesto dos Pioneiros foi redigido por Fernando de Azevedo e assinado por: Afrânio Peixoto, Sampaio Dória, Anísio S. Teixeira, Lourenço Filho, Roquete Pinto, Frota Pessoa, Júlio Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, Delgado de Carvalho, Almeida Junior, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Edgar Sussekind, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meireles, Álvaro Alberto, Garcia Rezende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Leme e Raul Gomes.

com aumento de 13% para a União e 25% para os estados e municípios. Entretanto, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, os valores foram elevados para 18% para a União. Em alguns estados, especialmente onde existe ensino superior público estadual, o valor a ser repassado é de 30% das receitas estaduais (BRASIL, 1983).

O financiamento da educação no Brasil é assegurado por meio das Emendas Constitucionais 14/1996, 53/2006 e 59/2009 e 108/2020. Esta última foi regulamentada pela Lei n. 14.113/2020, que versa sobre o “Novo FUNDEB”. São conquistas advindas de campanhas<sup>4</sup> e movimentos da sociedade civil no exercício democrático (BRASIL, 1988).

Atualmente, os recursos públicos para o financiamento provêm de empresas privadas e dos cidadãos, de acordo com os artigos 212 e 212-A, da Constituição Federal de 1988:

Art. 212. A União organizará o sistema de ensino e financiará as instituições de ensino públicas, federais e exercerá, em matéria educacional, função distributiva e supletiva, de forma de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;  
Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais [...]. (Redação dada pela emenda constitucional nº 108, de 2020a) (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 destaca a discriminação dos encargos e competências para os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme o art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);  
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

---

<sup>4</sup> Campanha Nacional pelo Direito à Educação “movimento Fundeb Pra Valer!” (2007) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação na tramitação do “novo Fundeb” (2020).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009);

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 (BRASIL, 1988).

É necessário acrescentar que essa medida de vinculação dos recursos da receita aos impostos destinados à educação teve início em 1921, com a proposta de 10% dos impostos para a educação. Porém, somente na década de 1990, com a Reforma do Estado Brasileiro, houve a descentralização das políticas sociais, o que fortaleceu o ajuste fiscal e as reformas econômicas, garantindo que a municipalização assumisse a efetivação das matrículas escolares. Ou seja, tudo isso resultou na instituição da Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, a qual modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao art. 60, que implantou o FUNDEF, criado pela Lei n. 9.424/1996 (BRASIL, 1988, 1996b).

Concernente à política pública de descentralização dos recursos financeiros da educação, para que sejam alcançados os objetivos propostos, França (2007, p. 178) esclarece: “Nas políticas de descentralização, espera-se obter, no plano político, maior participação e mais democracia; no plano econômico, mais recursos; no plano técnico pedagógico, melhor qualidade; e no administrativo, maior eficiência nos processos educacionais”. A política de descentralização possibilitou uma participação mais efetiva da população, em prol de articular melhorias no contexto educacional, como também em outras áreas.

A Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o FUNDEF, determina, no seu artigo 4, que os entes federados instituam os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Nessa perspectiva, é essencial enfatizar que os recursos financeiros do Fundo foram repassados diretamente para os municípios a partir de 1998, quando estes foram intimados a instituir os seus colegiados, condição imposta pelo governo federal para que recebessem os recursos. Os Conselhos tinham como objetivo acompanhar a gestão desses recursos e observar os fundamentos da administração pública, quais sejam: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, eficiência, eficácia, agilidade e efetividade (BRASIL, 1988, 1996c).

Tal objetivo buscava garantir o acompanhamento e o controle social dos recursos repassados pelo FUNDEF aos entes federados. Os recursos financeiros para a educação pública básica estão inseridos no capítulo III, artigos 212 e 212-A, este último redigido pela Emenda Constitucional n. 108/2020, da Constituição Federal de 1988, e no artigo 69 da LDB/1996. A LDB apresenta a educação como uma prioridade, reafirmando o direito ao ensino fundamental e estabelecendo a aplicação mínima de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Pode-se mencionar também que o PNE, instituído pela Lei n. 10.172/2001, incluiu o atendimento à educação infantil, ao ensino fundamental, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos, de modo que essas modalidades passaram a ser beneficiadas com recursos federais (BRASIL, 1988, 1996b, 2001).

De acordo com a LDB, no seu art. 69:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidos as referências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996b).

Diante da afirmação da LDB/1996, sabendo que as políticas públicas estão sempre se aperfeiçoando, é importante pontuar que em 2007 ocorreu uma alteração na legislação do FUNDEF. Foi instituída a Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentada pela Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, sendo esta convertida na Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Além disso, foram criados os Decretos n. 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007. Esse Fundo passou a ser chamado de FUNDEB e foi posto em prática a partir de primeiro de janeiro de 2007, com vigência de 14 anos, finalizando em dezembro de 2020 (BRASIL, 1988, 1996a, 2007c, 2007b).

Vale ressaltar que a Emenda Constitucional n. 53/2006, que instituiu o FUNDEB, teve vigência de 14 anos, com prazo final em 2020. Ela determinava:

Obrigatoriedade da complementação de recursos pela União às Unidades Federais poderá sofrer sanção disciplinar, conforme o estabelecido na citada Ementa, a saber: “o não cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput do artigo 2º importará crime de responsabilidade da autoridade competente”. Também o inciso XII estabelece que a proporção não inferior a 60% de cada Fundo deverá ser destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (FRANÇA, 2007, p. 190).

Para tanto, é importante apresentar que essa obrigatoriedade da complementação dos recursos será realizada quando o valor da matrícula anual de cada nível e/ou modalidade de ensino do Fundo de cada estado não atingir o valor mínimo nacional.

A princípio, o FUNDEB foi executado gradualmente, com o objetivo de alcançar os 20% de percentuais das receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE); do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIEX); da Desoneração de Exportações (LC 87/96); do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); do Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA); e da quota de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios, bem como do Fundo das receitas da dívida ativa, de juros e de multas incidentes sobre as fontes mencionadas acima, as quais compõem as receitas do FUNDEB (BRASIL, 2007c 2020b).

No entanto, cabe destacar que o art. 10 da Lei 11.494/2007 menciona as etapas, as modalidades e os tipos de estabelecimento de ensino da educação básica contemplados pelo FUNDEB, quais sejam:

I - creche em tempo integral; II - pré-escola em tempo integral; III - creche em tempo parcial; IV - pré-escola em tempo parcial; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo; VII - anos finais do ensino fundamental urbano; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo; IX - ensino fundamental em tempo integral; X - ensino médio urbano; XI - ensino médio no campo; XII - ensino médio em tempo integral; XIII - ensino médio integrado à educação profissional; XIV - educação especial; XV - educação indígena e quilombola; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2007c).

De acordo com o art. 22 da Lei do FUNDEB, o mínimo de 60% dos recursos era destinado à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública. Já os 40% deveriam ser fracionados para serem aplicados nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação pública. Já o artigo 212-A aumenta esse percentual para 70%, destinado ao pagamento dos profissionais da educação em pleno exercício

da função, desde que sejam observados o inciso I, alínea “c”, e o inciso V desse artigo. (BRASIL, 1998, 2007c).

Para França (2016, p. 10), “o investimento de recursos públicos constitui um dos pontos principais para se obter uma educação pública de qualidade, um direito de todos”. Podemos considerar que, com a empregabilidade dos recursos públicos destinados à educação básica, mesmo que não sejam suficientes para oferecer uma educação, é possível implementar as políticas públicas em educação, especialmente, na escolarização básica, haja vista as grandes deficiências no Sistema Educacional Brasileiro.

Esse Fundo contemplou toda a educação básica, incluindo discentes da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, com o intuito de oferecer ensino público de qualidade. Além disso, trouxe outras atribuições a serem exercidas pelo CACS do FUNDEB, já instituído, reforçando de modo incessante a necessidade da efetivação da Gestão Democrática como forma de acompanhar a distribuição dos recursos e possibilitar a participação, a transparência e o exercício dos direitos democráticos.

Esse processo de participação na gestão pública advém de reivindicações da sociedade civil, que buscava ter acesso aos seus direitos, contemplados na legislação brasileira. Porém, somente a partir da Constituição Federal de 1988 o princípio da gestão democrática favoreceu o aumento da participação, decorrente do contexto da democratização. Dessa forma, proporcionou à sociedade a representatividade e a participação ativa como formas de se posicionar e influenciar as políticas públicas (BRASIL, 1988).

Citamos aqui algumas atribuições que orientam o CACS do FUNDEB, a saber: a) supervisionar a realização do censo escolar; b) elaborar a proposta orçamentária anual; c) instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas; d) acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), entre outras (BRASIL, 2007c).

Em 2006, foi instituído também o SIOPE, pela Portaria Ministerial – MEC n. 06/2006 –, que orienta a coleta, o processamento, a disseminação e o acesso público às informações referentes aos orçamentos públicos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme determina a Instrução Normativa n. 2/2009, da Secretaria do Tesouro Nacional. O SIOPE, também se tornou

uma das atribuições a serem desempenhadas pelo CACS do FUNDEB a partir de 2009, por meio de validação dos dados de forma on-line (BRASIL, 2006b, 2009).

Cabe pontuar que os conselhos de acompanhamento e controle social, por terem sido considerados alguns dos mecanismos mais inovadores da legislação na época da política de gestão de recursos da educação, são vistos como essenciais para o desenvolvimento eficiente das políticas públicas. Estas têm um importante papel para fortalecer e consolidar a participação democrática da sociedade no contexto político e social.

Com base nessa afirmação, a função do CACS do FUNDEB não é diferente, já que desempenha seu processo de gestão democrática com a representatividade e a participação efetiva dos segmentos da sociedade civil. Por serem instrumentos gerenciadores da política de financiamento dos recursos para a educação, os conselheiros são agentes transformadores que podem contribuir para a melhoria da qualidade do ensino público por meio da sua atuação. Composto por representantes da sociedade e de variados segmentos, cada conselho tem representantes diferenciados, dependendo dos níveis: federal, estadual, distrital ou municipal (BRASIL, 2010).

De acordo com o artigo 24, da Lei 11.494/2007, que versa sobre o acompanhamento e o controle social na distribuição, na transferência e na aplicação dos recursos, os Fundos devem ser exercidos juntamente com os governos no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por conselhos instituídos especificamente para essa finalidade (BRASIL, 2007). Por essa razão, é inevitável a atuação desses colegiados junto aos entes federados aos quais fazem jus, considerando que sem eles os citados órgãos, na maioria das vezes, ficam impedidos de receber os recursos financeiros. Esse é o caso do CACS do FUNDEB, por ser um conselho com instituição determinada por lei.

As atribuições que são executadas pelo CACS do FUNDEB tornam-se elementos fundamentais para dar encaminhamento às situações e apontar falhas ou irregularidades, caso sejam constatadas por parte do Poder Executivo, o qual terá prazo de trinta dias para prestar esclarecimentos ao colegiado. Cabe, ainda, aos membros do CACS do FUNDEB, diante da nomeação em reunião ordinária, escolher, por meio de votação, o presidente, o vice-presidente e o(a) secretário(a) do colegiado, de acordo com o regimento interno, conforme orientação do MEC e do FNDE, órgãos aos quais o conselho está vinculado (BRASIL, 2013).

São notórias as vastas atribuições que competem ao Conselho. Sendo assim, se o colegiado exercer bem o papel que lhe cabe, há possibilidade de um grande avanço na aplicação dos recursos de forma coesa pelos entes federados, além da responsabilidade de validar os dados inseridos pelo(a) Secretário(a) de Educação no SIOPE.

Fica visível que a participação ativa do conselho no processo de construção orçamentária para a melhoria da qualidade de ensino fará toda diferença. A efetividade dessas atribuições proporciona à sociedade o acesso à participação democrática em prol da educação de qualidade, bem como o exercício do processo democrático.

Portanto, nesse ínterim, trazemos no capítulo III o SIOPE como um mecanismo de fortalecimento das atribuições do CACS do FUNDEB. O objetivo desse sistema é apresentar os dados financeiros e os indicadores educacionais, para garantir o desenvolvimento dos processos democráticos mediante o acompanhamento, a transferência e o controle social dos gastos públicos na educação.

### **3 SISTEMA SIOPE: UMA FERRAMENTA DE FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DO CACS DO FUNDEB**

Neste capítulo, apresentamos dados acerca da contextualização histórica do surgimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), dos mecanismos postos para o acompanhamento e o controle social por parte da sociedade civil, bem como da utilização desses mecanismos para a efetividade das atribuições vinculadas ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEB). Abordamos também os desdobramentos na dimensão da educação, trazendo o SIOPE como condicionante da prática democrática, além dos instrumentos para o processo de gerenciamento e transparência dos dados sobre os recursos financeiros destinados a oferta, manutenção e qualidade da educação pública. Na construção deste capítulo, utilizamos análises de documentos, legislação vigente e publicações de estudiosos sobre políticas públicas.

#### **3.1 AÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SIOPE: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS**

A princípio, o SIOPE surgiu a partir do Sistema Nacional de Informações de Gasto Social (SING), quando o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) buscava aprimorar e agilizar o processo de tratamento das informações educacionais, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O objetivo era realizar o processo de acompanhamento de forma mais rápida e eficiente, já que esses órgãos produziam e calculavam os indicadores sobre os gastos na educação brasileira desde 1997 (BRASIL, 2013).

Em seguida, com o apoio do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), a Universidade Federal de Minas Gerais desenvolveu o SING, em 2001. Porém, o SING não atendia às expectativas de preenchimento, pois não possuía um aplicativo que efetivasse o somatório dos dados inseridos. Além disso, em alguns registros, os dados eram lidos incorretamente. Diante dessa problemática, o INEP pautou-se na experiência realizada no ano de 2000, no Ministério da Saúde, com a implantação do SIOPS, que demonstrava eficiência quanto à distribuição de recursos na área. Tendo em vista a experiência exitosa do Ministério da Saúde com o

sistema citado, o SIOPE passou a tomá-lo como base para a melhoria de seus processos (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, o SIOPE foi instituído pela Portaria Ministerial – MEC, n. 06, de 20 de junho de 2006 –, conforme versa seu art. 1º:

Fica instituído o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, sistema informatizado de coleta de dados orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativos à aplicação da receita vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, sob a gestão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (BRASIL, 2006b).

É importante destacar que foi a partir de uma reivindicação do Ministro da Educação, Cristovam Buarque, que foi instituído o sistema, o qual tinha o intuito de identificar quanto era investido na educação pública pelo Brasil. O SIOPE consiste em um sistema informatizado, on-line e instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos públicos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2013).

Ele visa, em primeiro lugar, tornar transparentes os investimentos em educação, aprimorar o planejamento das ações educacionais, monitorar os recursos do FUNDEB e acompanhar a aplicação dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sendo operacionalizado pelo FNDE de acordo com o art. 2º da Portaria do MEC, n. 844, de 08 de julho de 2008. Dessa forma, torna-se mais uma ferramenta à disposição do colegiado e da sociedade civil, o que possibilita acompanhar todos os recursos financeiros investidos no âmbito da educação básica (BRASIL, 2008).

Para Bresser-Pereira (2006, p. 23), “a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade civil”. Nesse sentido, a transparência traz na sua composição o princípio da publicidade, o qual é acompanhado pelo subprincípio da motivação, que possibilita a participação popular na gestão pública.

Segundo a definição proposta pelo dicionário jurídico de direito administrativo, o princípio da publicidade surge do dever de divulgação de forma oficial dos atos administrativos, sendo visto como imperativo pelo livre acesso dos indivíduos a

informações de interesse comum e pela transparência quanto à atuação administrativa (JARDIM; BORGES; OLIVEIRA, 2016). Tal princípio torna pública toda atuação administrativa, uma vez que os atos administrativos devem estar sempre disponíveis às partes e a terceiros, como forma de transparência, o que permite o controle social dos referidos atos.

A Constituição Federal de 1988, no art. 37, §1º, determina que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, pode-se perceber a importância do SIOPE para a gestão pública educacional. As ferramentas existentes no Sistema não somente tornam transparentes os investimentos dos recursos financeiros, como também proporcionam o acesso aos indicadores educacionais, os quais são primordiais para a mensuração da eficiência das políticas públicas educacionais. O SIOPE possibilita aos gestores públicos a visualização de indicadores educacionais de cada município, tendo como principal objetivo contribuir no planejamento das ações e na gestão dos recursos. Destaca-se, ainda, que esses indicadores contemplam as repetências, a evasão, os gastos por aluno, como também os indicadores legais e financeiros concernentes à eficiência e à eficácia dos investimentos públicos em educação.

A instituição do SIOPE foi motivada pela busca de “aprimorar o planejamento das ações educacionais por parte dos entes federados; favorecer o monitoramento dos recursos do Fundeb; e acompanhar a aplicação dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE)” (BRASIL, 2013, p. 16).

Atualmente, para transferências de forma voluntária de parceiros, bem como assinatura de convênios e termos de compromisso e de cooperação vinculados ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como também relacionados ao Compromisso Todos pela Educação, a serem celebrados junto ao FNDE, esses instrumentos de contratualização devem estar de acordo com a determinação legal: “A partir de 1º de janeiro de 2009 o preenchimento completo e atualizado do SIOPE pelos Estados, Distrito Federal e Municípios é condição para a celebração de convênios e termos de cooperação com o Ministério da Educação ou órgãos da administração indireta a ele vinculados” (BRASIL, 2008).

Ante ao exposto, é indispensável que os parceiros apresentem a documentação comprobatória, constando que os dados foram transmitidos pelo SIOPE, para que possam solicitar apoio técnico-financeiro junto ao FNDE. Ressaltamos, ainda, que, além desses parceiros voluntários, existe ainda a Rede de Parceria junto ao SIOPE, conforme expõe a Figura 1 abaixo:

Figura 1: Rede de parceiros que formam a Rede de Parceria do SIOPE



**Fonte:** Caderno de Estudos do Curso SIOPE/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 1. ed. Brasília: MEC, FNDE, 2013.

É importante acrescentar que cada parceiro que esteja engajado de forma direta ou indireta com o SIOPE dispõe de responsabilidades e atribuições específicas a serem executadas. O SIOPE ainda apresenta diversas características, bem como várias funcionalidades, as quais serão mencionadas no decorrer deste estudo. Nesse primeiro momento, apresentamos seus objetivos, de acordo com o artigo 1º da Portaria n. 884, de 08 de julho de 2008:

- I - constituir base de dados nacional detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes federativos; II - estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros, em atenção ao disposto no artigo 74 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; III - permitir planejamento e dimensionamento das ações supletivas da União em educação, em respeito ao comando do parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal;
- IV - subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de Governo;

- V - produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação;
- VI - monitorar a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; e,
- VII – assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação, incrementando os mecanismos de controle legal e social em relação aos percentuais mínimos de recursos vinculados à educação (BRASIL, 2008).

Esses objetivos são fundamentais para que as ações traçadas e implementadas pelo gestor público na educação pública básica possam atingir aquilo que é proposto nas suas metas. Decorrente da aprovação do PNE (2014-2024), através da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, a Meta 20 destaca “a necessidade de ampliação do investimento público em educação pública” (BRASIL, 2014), bem como a necessidade de fortalecer os mecanismos de transparência, conforme indicado na estratégia 20.4:

Fortalece os mecanismos e instrumentos que assegurem a transparência e o controle dos recursos aplicados em educação, que tem como objetivo assegurar, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação em todos os segmentos (BRASIL, 2014).

É preciso complementar que, após a implantação do SIOPE, o MEC e o FNDE supostamente fortaleceram suas estruturas e instrumentos. Asseguraram, dessa forma, a transparência e o controle social dos recursos públicos aplicados em educação, o que colaborou para o cumprimento das metas do PDE, as quais incluem promover a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades de ensino público.

Quanto à operacionalização do Sistema, a inserção dos dados se dá por meio do Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE (MAVS), desenvolvido em cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica n. 2/2017, firmado entre o FNDE e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Essa nova ferramenta foi desenvolvida para facilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB e tem como objetivo possibilitar a participação ativa do Secretário de Educação e do Presidente do CACS do FUNDEB na avaliação e na confirmação das informações prestadas pelos entes federados junto ao SIOPE (BRASIL, 2017, 2018).

Ressalta-se que a transmissão dos dados, a partir de primeiro de janeiro de 2017, a contar do ano de 2018, somente será processada e publicada após a confirmação dos dados pelo Secretário de Educação, pelo Tribunal de Contas e pelo Presidente do CACS do FUNDEB, o qual poderá rejeitar a confirmação dos dados se estiver em desacordo com a realidade das informações. Destacamos que, desde sua implantação em 2009, os entes federados enviavam os dados anualmente. No entanto, com esse novo acordo, os dados passaram a ser mandados, obrigatoriamente, a cada sessenta dias. (BRASIL, 2017).

O SIOPE veio a ser implantado justamente para garantir que o cálculo do percentual investido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) fosse gerado automaticamente, viabilizando o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e possibilitando aos gestores a visualização das informações sobre o cenário educacional do país e do contexto local. Sendo assim, diante da funcionalidade do SIOPE, percebe-se que os instrumentos disponíveis geram um banco de dados confiável, transparente, gerencial e acessível aos cidadãos, com o intuito de favorecer o acompanhamento dos recursos públicos investidos na educação pública brasileira.

No entanto, é interessante ressaltar que a finalidade dos programas do governo federal não é apenas levar recursos financeiros para dentro da escola, mas também garantir a sua utilização de maneira adequada para a formação cidadã e da comunidade escolar, tendo em vista que os investimentos na educação pública se fazem necessários para que a sociedade possa usufruir de um ensino público e de qualidade. Assim sendo, para melhor compreensão, apresentamos os desdobramentos no contexto da educação municipal, relativos aos investimentos públicos na educação básica inseridos no SIOPE, com vistas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público, considerando que nossa pesquisa é desenvolvida na esfera municipal.

### 3.2 SIOPE E INVESTIMENTOS PÚBLICOS: DESDOBRAMENTOS NA DIMENSÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A priori, os investimentos na área educacional compreendem os valores monetários brutos empregados no setor público para dar suporte às demandas educacionais nas áreas de bens e serviços, bens de capital e transferências. Todavia,

o financiamento para a educação pública está condicionado à receita pública especificada para a educação, é obrigatório e encontra-se assegurado na Constituição Federal de 1998, devendo esses investimentos serem efetivados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Esses entes federados são “obrigados”, perante a legislação, a investir um percentual dos recursos provenientes de multas e juros de mora, da atualização monetária e da dívida ativa tributária, bem como dos impostos próprios arrecadados para a educação, conforme os artigos 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir (BRASIL, 1988, p. 35).

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais [...] (BRASIL, 1988).

Os artigos 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988 determinam os valores em percentuais que cada ente federado deve destinar para Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). No entanto, percebe-se que, no parágrafo 1º, a parcela de impostos transferidos pela União não pode ser considerada para efeito de cálculo.

Nesse sentido, Cabral Neto (2004) e França (2005) argumentam que no Brasil não houve um processo de descentralização, mas de desconcentração, considerando que os entes federados precisam gerir os recursos de acordo com as políticas públicas postas pelo governo federal. Mesmo que os recursos sejam repassados para os entes, estão sujeitos a serem aplicados nas políticas educacionais impostas no âmbito nacional.

Nesse íterim, é indispensável mencionar a Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, que alterou os artigos 60, 158, 206, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo

os 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 (Alteração esta que vigorará a partir do ano de 2021 (BRASIL, 2020b).

A Constituição Federal de 1988 elenca os impostos a serem destinados para o financiamento da educação. Assim sendo, é necessário frisar que o valor a ser repassado depende do montante arrecadado. Ou seja, existe a possibilidade de ocorrer variação nos valores a serem repassados em virtude do comportamento do desenvolvimento econômico de cada ente federado.

Ao se mencionarem os desdobramentos da educação e suas dimensões, não se pode deixar de citar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pela Resolução/CD/FNDE n. 29, de 20 de junho de 2007. Ela “estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007” (BRASIL, 2007e), com duração de quinze anos.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído em virtude do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, o qual dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR). Estes visam a mobilização de todos pela melhoria da qualidade da educação básica, observando os quatro eixos do plano de metas: a gestão educacional; a formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; os recursos pedagógicos; e a infraestrutura física (BRASIL, 2007f).

Essa conjuntura de implementações de metas tem realizado parcerias, abrindo possibilidades para as empresas público-privadas influenciarem diretamente nos serviços públicos na área da educação por meio de consultorias, programas de formação continuada, inspeção, entre outros serviços oferecidos pelas empresas privadas. Podemos perceber oportunidades lucrativas para o setor privado, que vê a educação pública brasileira como um mercado de investimentos lucrativos. Para Mainardes (2009, p. 11), “o pano de fundo das redes de políticas é uma tentativa de fortalecer o grupo de interesses”. Em face desse contexto, podemos denotar que cada vez mais a educação pública está em processo de terceirização dos serviços dos agentes públicos.

No entanto, o PDE está pautado nos princípios da educação sistêmica, da ordenação territorial e do desenvolvimento, bem como em cinco eixos norteadores

para a execução do plano. Eles são: educação básica, educação superior, educação profissional, alfabetização e diversidade (BRASIL, 2007b).

De acordo com França e Morais (2021, p. 118),

O Plano de Metas e o PDE são estratégias do governo federal para fortalecer as relações intergovernamentais e o regime de colaboração entre União, estados e municípios. Assim, o financiamento da educação é tema central nas relações federativas brasileiras, pois é resultado da organização político-administrativa do Estado e somente por meio do financiamento é possível garantir as condições materiais, de infraestrutura e recursos pedagógicos para o alcance dos objetivos educacionais. Ao aderir ao Compromisso, os entes federados passam a implantá-lo em suas redes, podendo, para isso, contar com o apoio técnico e/ou financeiro da União por meio do PAR.

À vista disso, os desdobramentos são fundamentais para que os investimentos nas ações educacionais sejam mais eficientes dentro de cada dimensão da manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse sentido, os entes federativos, em regime de colaboração, precisam se organizar para que cada um assuma sua jurisdição referente ao sistema de ensino e exerça a “[...] função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade de ensino [...]”, de acordo com os parâmetros a eles vinculados (BRASIL, 1988).

É importante especificar que, para o preenchimento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no SIOPE, existem as subfunções e a natureza, o que requer mais atenção no processo de lançamento dos dados, para que não ocorra preenchimento de forma errônea. Essas subfunções estão vinculadas diretamente à educação e podem ser: típicas da educação e de apoio administrativo, as quais são consideradas para o cálculo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e não consideradas no cálculo dele (BRASIL, 2013).

No quadro abaixo, discriminamos as subfunções típicas da educação. A Portaria n. 42/1999 versa no art. 1º, §1º, “como função, devem entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. Já o parágrafo 3º aborda que “a subfunção representa uma divisão da função”. Desse modo, podemos perceber no quadro abaixo as subfunções “Típicas da Educação” (BRASIL, 1999, 2013).

Quadro 2: Subfunções Típicas da Educação

<b>Cód.</b>	<b>Nome</b>	<b>Conceito</b>
361	Ensino Fundamental	Conjunto de ações que visam proporcionar o Ensino Fundamental e a formação da criança e do pré-adolescente, independentemente da sua aptidão física ou intelectual.
362	Ensino Médio	Conjunto de ações que visam assegurar ao jovem a habilitação profissional de nível médio, objetivando a formação de mão de obra qualificada e o acesso ao Ensino Superior.
363	Ensino Profissional (Qualif. para o Trabalho)	Conjunto de ações que visam proporcionar a educação de adolescentes e adultos que: a) não cursavam a escola; b) não concluíram seus estudos na idade própria; c) pretendem completar, aperfeiçoar ou atualizar seus conhecimentos; e d) necessitam de formação metódica no trabalho e/ou preparo profissional.
364	Ensino Superior	Conjunto de ações que visam proporcionar habilitação e aperfeiçoamento de nível universitário, objetivando a preparação de profissionais de alto nível e a promoção de pesquisa nos domínios das ciências, das letras e das artes.
365	Educação Infantil (Exclusivo do DF)	Conjunto de ações que visam proporcionar educação à criança desde o seu nascimento até a idade da obrigatoriedade escolar.
66	Educação de Jovens e Adultos	Conjunto de ações que visam proporcionar educação de jovens e adultos.
367	Educação Especial	Conjunto de ações desenvolvidas que visam ao atendimento educacional especializado para crianças com dificuldades de aprendizagem, decorrentes de fatores físicos, ambientais e psicológicos.

Fonte: MEC, FNDE, 2013.

Para tanto, iremos nos deter nas subfunções típicas da educação da esfera municipal, em virtude da nossa pesquisa nesse âmbito. Sobre as subfunções vinculadas ao âmbito municipal, destacamos: 361 estão relacionadas ao ensino fundamental, 365 estão vinculadas à educação infantil (creche e pré-escola), 366 estão vinculadas à educação de jovens e adultos (EJA) e 367 estão vinculadas à educação especial. Essas subfunções trazem desdobramentos, conforme especificado no Quadro 3:

Quadro 3: Subfunções de apoio administrativo vinculadas à educação

121 – Planejamento e orçamento;	126 – Tecnologia da informação;
122 – Administração geral;	128 – Formação de recursos humanos;
123 – Administração financeira;	131 – Comunicação social etc.
125 – Normatização e fiscalização;	

Fonte: MEC, FNDE, 2013.

Essa composição de elementos de Apoio Administrativo aperfeiçoa o desenvolvimento das atividades educacionais no contexto escolar, tendo em vista que essas subfunções são de extrema importância para a oferta de uma educação de qualidade (BRASIL, 2013). No tocante às despesas de apoio administrativo (BRASIL, 2013), há as seguintes observações, as quais são primordiais para que os entes federados levem em consideração no ato do registro das despesas no SIOPE:

As subfunções de Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Administração Financeira, Tecnologia da Informação, Formação de Recursos Humanos e Comunicação Social são “próprias” da Educação, assim como comuns a toda a administração pública; Estas subfunções (de Apoio Administrativo) concorrem indiretamente para a execução das funções típicas da educação; Suas despesas devem ser rateadas pelo número de matrículas de cada segmento de ensino (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial). Quando as despesas destas subfunções (Apoio Administrativo) forem declaradas nas planilhas do Siope, as mesmas deverão manter as respectivas denominações (Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Administração Financeira, Tecnologia da Informação, Formação de Recursos Humanos e Comunicação Social), pois isto facilitará a apuração, em nível nacional, do quanto se gasta em cada uma destas áreas (BRASIL, 2013, p. 91).

É relevante registrar que essas subfunções típicas de suporte administrativo foram instituídas com o intuito de atender as necessidades das entidades que contemplam uma infraestrutura ampla, capaz de satisfazer as demandas de suas redes de educação pública. França e Morais (2021, p. 190) declaram que “o PAR tem quatro grandes dimensões, porém é a Infraestrutura e os Recursos Pedagógicos aqueles priorizados para garantir mais investimentos e, em consequência, melhorias de manutenção e qualidade educacional”. Assim sendo, é fundamental que os entes federados percebam a importância de se investir na educação, considerando essas dimensões, as quais possibilitam um resultado maior na melhoria da educação pública.

Faz-se necessário citar que todos os investimentos financiáveis e não financiáveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino na educação pública brasileira devem estar de acordo com o que propõem os artigos 70 e 71 da LDB, Lei 9.394/1996, conforme quadro abaixo.

Quadro 4: Ações financiáveis e ações não financiáveis na educação

<b>AÇÕES FINANCIÁVEIS</b>	<b>AÇÕES NÃO FINANCIÁVEIS</b>
I – remuneração <sup>5</sup> e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão <sup>6</sup> ;
II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	II – Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural <sup>7</sup> ;
III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	III – formação de quadros especiais para a administração pública, militares ou civis, inclusive diplomáticos;
IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico - odontológica farmacêutica e psicológica, programas assistenciais aos alunos e seus familiares e outras formas de assistência social;
V – realização de atividades - meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar <sup>8</sup> ;
VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: MEC, FNDE, 2013.

<sup>5</sup> Por remuneração, devemos entender o total de pagamentos (salário, encargos sociais incidentes e gratificações como: tempo de serviço, titulação, dentre outras, previstas na lei de cargos e salários) devidos aos profissionais do magistério da educação, integrantes do quadro de servidores do estado, do Distrito Federal ou do município.

<sup>6</sup> Podem ser citadas como exemplos dessas pesquisas: político/eleitorais, destinadas a medir a popularidade dos governantes ou, ainda, de integrantes da administração e com finalidade promocional ou de publicidade da administração ou de seus integrantes.

<sup>7</sup> Podem-se citar como exemplos de recursos a distribuição de cestas básicas, o financiamento de clubes ou campeonatos esportivos e a manutenção de festividades típicas/ folclóricas do município.

<sup>8</sup> Obras como calçamento de ruas, rede de esgoto, iluminação pública, pontes, viadutos, melhoria de vias etc.

De acordo com o Quadro 4, o financiamento da educação está posto na Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que determina, no seu artigo 70, “ações financiáveis” e, no 71, “ações não financiáveis”. Esses artigos apresentam as despesas que podem ser feitas com os recursos do MDE, bem como as despesas que não podem ser realizadas com os recursos (BRASIL, 2013).

Os recursos destinados à educação são investidos em conformidade com o artigo 70 da Lei 9.394/1996, o qual discorre sobre as atividades relacionadas às despesas para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino em todas as modalidades de ensino, que compreendem:

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

À vista disso, França (2005, p. 3) declara que “os programas e planos, suas fontes de recursos e a forma como se dá descentralização administrativa e financeira e como os atores escolares (sujeitos) concebem uma escola de qualidade [...]”. Sendo assim, para que o desenvolvimento do ensino venha a ocorrer de forma eficiente, é necessária a participação da comunidade como agente capaz de se perceber como parte desse processo de melhoria do ensino.

Nesse sentido, para que o SIOPE padronize o gerencialismo de cada ente federado na aplicação das receitas, é usada a “Metodologia de Cálculo do SIOPE para a Receita Vinculada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (CF, Art. 212). São consideradas todas as ações financiáveis, além das

despesas liquidadas, caracterizadas como aquelas em que houve a entrega do material ou serviço, nos termos do art. 63 da Lei n. 4.320/64; as despesas empenhadas e não liquidadas no exercício, inscritas em restos a pagar processados ou não processados, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, em observância ao disposto no art. 35, II, da Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 2013).

No cálculo do MDE, dentro do escopo do SIOPE, estão os dados relacionados a receitas e despesas introduzidas nas planilhas do SIOPE, de acordo com as jurisdições estadual, do Distrito Federal e municipal, transmitidos ao FNDE. É momento que são calculadas automaticamente as informações que resultam no quantitativo do investimento em educação, bem como que demonstra se o ente federado cumpriu a determinação, conforme versa a legislação (BRASIL, 2013, p. 158).

Para que se chegue ao percentual aplicado no MDE, o SIOPE utiliza a seguinte fórmula, descrita no Quadro 5:

Quadro 5: Fórmula aplicada para obter o percentual do MDE

$\% \text{ MDE} = [(DP + \text{Fundeb Ded}) / R \text{ Imp}] * 100$
<p>Sendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DP = Despesas Próprias, são recursos oriundos do Tesouro do Estado ou Município, provenientes de impostos e transferências;</li> <li>• Fundeb = Despesas com recursos do Fundeb; Ded. = Deduções consideradas para fins de limite constitucional (vide RREO);</li> <li>• R Imp = Receita de impostos e Transferências.</li> </ul>

Fonte: MEC, FNDE, 2013.

No entanto, é importante acrescentar que, para a realização dos cálculos, o SIOPE leva em consideração as deduções legais, tendo como parâmetros os limites constitucionais, conforme mencionado abaixo:

Resultado líquido nas transferências do Fundeb - ganhos ou acréscimos em decorrência do número de matrículas na Educação Básica; Despesas custeadas com a Complementação da União do Fundeb no exercício; Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb até o bimestre; Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do Fundeb; Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de outros recursos de impostos; Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados; Cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos do ensino (BRASIL, 2013).

Diante dessa explanação, pode-se perceber a importância que o SIOPE tem no âmbito da Manutenção e do Desenvolvimento do Ensino. As informações inseridas nele de forma on-line pelos entes federados, possibilita ao gestor público realizar a

leitura dos investimentos educacionais, utilizar os recursos de maneira eficiente, mensurar ações para a melhoria do ensino e/ou manter as ações que estão trazendo resultados, de modo que os impostos causem impactos no ensino público.

Dessa forma, entendemos que, com os desdobramentos da MDE com relação à inserção, na base de dados do SIOPE, de receitas e investimentos públicos dos entes federativos, todo cidadão poderá acessar as informações de todos os relatórios disponíveis de forma detalhada, tanto sobre as aplicações dos recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino quanto a respeito da remuneração dos profissionais da educação (BRASIL, 2013). Essas informações proporcionam o acompanhamento de maneira transparente por parte da sociedade civil, com o objetivo de que se atualize e a participar de forma ativa, para que as ações venham a ser efetivadas como proposto no sistema democrático.

Assim sendo, por meio dos desdobramentos inseridos no SIOPE, os gestores públicos podem elaborar instrumentos eficientes, capazes de alinhar e definir estratégias, bem como mensurar metas que possam se associar às políticas públicas educacionais, no sentido de melhorias da qualidade do ensino. Entretanto, todas as ações devem estar de acordo com as políticas educacionais vigentes no governo federal, as quais, de um modo geral, se encontram concentradas em função da construção de uma sociedade democrática, na perspectiva de que todos se beneficiem dos direitos proclamados na Constituição Federal. Dessa forma, o SIOPE se mostra como instrumento condicionante dos processos democráticos, os quais incitam o despertar da população para a realização da prática democrática.

### 3.3 SIOPE COMO CONDICIONANTE DA PRÁTICA: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

No Brasil, os processos democráticos apresentam condições que podem levar a avanços e/ou a retrocessos no contexto da prática da participação social. Isso pode ocorrer pela falta de posicionamento da maioria dos cidadãos no contexto social. É importante frisar que, para que os processos democráticos aconteçam, depende de vários fatores, entes eles, a capacidade dos cidadãos de definirem novas concepções e de se imporem, com o intuito de defenderem os seus direitos e evitarem retrocessos na democracia.

Mencionamos o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) como um dos mecanismos de fortalecimento dos processos democráticos e como ferramenta condicionante para a efetividade e a continuidade destes diante das políticas públicas educacionais. O SIOPE é considerado um instrumento de transparência que permite a execução do controle social por meio da participação e da fiscalização, por parte da sociedade civil, das políticas públicas postas pelo Estado. Dessa forma, os cidadãos precisam utilizar os elementos centrais para a qualidade da participação como seres políticos, visando:

[...] participar nos processos de planejamento, acompanhamento e verificação da execução (monitoramento), avaliando objetivos, processos e resultados; estabelecer necessidades, identificar interesses, influenciar na definição e controlar e fiscalizar a execução; e acompanhar a gestão dos recursos federais empregados (BRASIL, 2013).

À luz da Constituição Federal Brasileira de 1988, os processos democráticos dar-se-ão a partir de instrumentos que possibilitam a participação da sociedade civil nas democracias representativa e participativa. Bobbio (1986, p. 41) afirma que “a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta”. Assim sendo, parece haver o entendimento de que, a partir do momento em que os indivíduos passem a participar, acompanhar e estabelecer as necessidades no contexto social em prol da melhoria do acesso das pessoas, será possibilitada a participação da cidadania nos processos democráticos.

Com base no pensamento do autor, percebe-se que, na atualidade, por mais que os instrumentos democráticos estejam disponíveis, se não ocorrer a participação ativa, todo o processo de conquista, tão desejado pela população, fracassará. No entanto, o que se evidencia no contexto atual é uma sociedade em sua maioria “adormecida”, no sentido de se posicionar quanto ao que temos à disposição para a atuação, a participação e a efetividade de ações que garantam avanço da democracia no sistema de governo.

Bordenave (1994, p. 12) afirma que “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”. Desse modo, a efetividade das ações atribuídas aos indivíduos ocorrerá quando da percepção de sua importância para o desenvolvimento e a execução dos processos democráticos.

Parece haver um entendimento de que, quando as políticas públicas educacionais são apresentadas à sociedade civil, há possibilidades de mudanças consideráveis que impactarão diretamente na vida dos cidadãos e das organizações. A partir da elaboração dessas políticas, é possível oportunizar a melhoria e a qualidade dos serviços oferecidos à população por meio dos investimentos em um determinado segmento. Nesse contexto, é incontestável a necessidade de que as pessoas percebam que sua atuação é um fator primordial para o desengessar dos seus direitos sociais. Para Grau (2006, p. 38), com “a participação cidadã na gestão pública, a transparência pode atuar como um contrapeso da influência dos interesses de grupos particulares”. Conforme posicionamento do autor, a participação dos indivíduos é essencial no contexto no qual estão inseridos.

Em face desse cenário, entendemos o SIOPE como um aparelho condicionante para a prática dos processos democráticos por meio da sociedade civil e do CACS do FUNDEB, possuindo o intuito de proporcionar a melhoria da qualidade do ensino. O SIOPE possibilita a transparência e o controle social por meio desses instrumentos, para a execução da democracia participativa. De acordo com Dahl (2001, p. 108), “qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria da comunidade [...]”. Dessa feita, a participação dos indivíduos como representantes do povo é vital para que a sociedade desfrute dos seus direitos cidadãos.

Nessa perspectiva, mencionamos a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37, a qual cita os princípios da administração pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Esse aspecto impõe aos gestores públicos realizar a publicação de todas as informações sobre atos e gastos realizados pelos entes federados (BRASIL, 1988).

Podemos citar, diante disso, o princípio da publicidade, que tem como finalidade fortalecer e aperfeiçoar os instrumentos, com vistas a combater os atos ilícitos quanto ao uso dos recursos públicos. A esse respeito, Mazza (2014, p. 90) destaca:

[...] o princípio da publicidade vem do dever de divulgação oficial dos atos administrativos. Encarta-se, pois, no livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa.

Como os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, a proibição de condutas sigilosas e atos secretos é um corolário da natureza funcional de suas atividades. Portanto, a publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada a exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público; tornar exigível o conteúdo do ato; desencadear a produção de efeitos do ato administrativo; e permitir o controle de legalidade do comportamento.

Com base nesse conceito, percebemos que a reponsabilidade dos gestores públicos está pautada em expor as informações das receitas e despesas públicas, para que os cidadãos tenham acesso às informações em qualquer área dos investimentos realizados com os recursos destinados à educação pública. O intuito é garantir o exercício dos preceitos democráticos por meio do acompanhamento e da fiscalização dos recursos utilizados pela gestão pública em todas as esferas federativas.

A partir do momento em que os entes federados disponibilizam os dados no SIOPE, permitem que a sociedade civil participe do processo de desenvolvimento da esfera na qual está inserida, proporcionando a ampliação do acesso aos atos realizados pelos agentes públicos na área educacional. Nesse contexto, o SIOPE disponibiliza mecanismos capazes de favorecer o desenvolvimento educacional com eficiência e eficácia dos investimentos em educação.

As possibilidades que estão postas para a efetivação dos processos democráticos na área educacional são amplas, no sentido de intervenções e ajustes das políticas públicas educacionais. Sendo assim, é preciso mencionar a gestão democrática, a qual foi conquistada e incluída como princípio na Constituição Federal Brasileira de 1988, bem como na LDB de 1996, visando proporcionar a garantia da melhoria da qualidade do ensino.

Lück (2009, p. 69) menciona que “escola democrática é aquela em que seus participantes estão coletivamente organizados e compromissados com a promoção de educação de qualidade para todos”. Realçamos esse pensamento em virtude de o CACS do FUNDEB ser constituído por representantes da comunidade escolar e da sociedade civil, o que nos faz destacar a importância desse conselho para a efetividade de ações que busquem alcançar toda a comunidade escolar por intermédio de sua atuação no conselho, em comum acordo com o poder executivo.

A utilização dos dados do SIOPE pelo CACS do FUNDEB proporciona uma amplitude de informações, que têm a necessidade de serem discutidas e apresentadas em pautas específicas de reuniões, visando fortalecer os processos

democráticos concernentes ao acompanhamento e ao controle social. Nessa perspectiva, o SIOPE disponibiliza de forma on-line informações relevantes para a execução da prática dos processos democráticos, do gerencialismo e da transparência dos recursos do FUNDEB investidos na educação básica, a partir das análises dos relatórios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, os quais estão disponíveis para o acesso do público em geral.

Para Gomes Filho (2005, p. 6), “dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade”. No entanto, embora essa política de transparência nas esferas públicas ofereça aos cidadãos as oportunidades de alcance, a gestão dos recursos das instituições requer domínio, conhecimento específico para manusear e interpretar tais recursos.

As tecnologias de informações possibilitam o acompanhamento eficaz referente ao controle social e ao gerenciamento dos recursos, porém a maioria da massa social não tem acesso a essas tecnologias. Os que dispõem desse acesso, na maioria das vezes, não conseguem utilizá-las para tal finalidade. Nessa perspectiva, espera-se alcançar os objetivos propostos para o fortalecimento dos processos democráticos a partir da utilização dessas tecnologias por meio do acesso aos sistemas e das plataformas, disponibilizados aos indivíduos pelos entes federados.

Ante o exposto, mencionamos as informações no âmbito dos municípios, que devem ser alocadas no SIOPE para o acesso da sociedade. Ressaltamos que, em virtude de a nossa pesquisa estar vinculada a essa esfera, apresentamos os quadros/relatórios nominais municipais que estão disponíveis para o acesso no sistema, conforme especificado abaixo:

Situação de entrega dos municípios; Municípios transmitidos por faixa de população; Municípios transmitidos por UF; Municípios que não transmitiram; Processamento de Arquivos de Transmissão; Validar Recibo de Transmissão; Consultar Remuneração dos Profissionais da Educação - FUNDEB; Dados informados pelos municípios; Demonstrativo Fundef/Fundeb; Relatório resumido da execução orçamentária - RREO; Demonstrativo de receitas e despesas com MDE (somente em 2005); Demonstrativo da função educação; Indicadores; Quadro de Resumo de Despesas; Relatório Precatório do FUNDEF (BRASIL, 2013).

Com base nesses relatórios, os quais se encontram à disposição no *site*<sup>9</sup>, é possível fazer uma leitura sucinta de todas as ações realizadas pelas esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal. Para melhor compreensão, apresentamos uma planilha do exercício anual de 2020 do município X, a qual está disponibilizada on-line como demonstração do envio das informações do município, para melhor compreensão do que está posto a cada 60 (sessenta) dias no sistema. Essas informações denotam a transparência dos recursos do FUNDEB, publicados para que todos os cidadãos consigam acompanhar e fiscalizar se o gestor(a) público está cumprindo com os envios junto ao FNDE das receitas e das despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais e, assim, garantir o recebimento dos recursos para o município, de acordo o que determinam as legislações vigentes.

Quadro 6: Demonstrativo do Fundef/Fundeb

<b>Município X</b> <b>Quadro Demonstrativo das Receitas e Despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do</b> <b>Período de Referência: 6º Bimestre/2020</b> Valores em R\$ 1,00	
<b><u>RECEITAS DO FUNDEB</u></b>	<b><u>RECEITA REALIZADA</u></b>
1- RECEITAS	79.125.341,92
1.1- Transferências de Recursos do FUNDEB - código 4.17.24.01.00.00	79.124.704,70
1.2- Complementação da União ao FUNDEB - código 4.17.24.02.00.00	0,00
1.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB - código 4.13.25.01.02.00	637,22
<b><u>DESPESAS DO FUNDEB</u></b>	<b><u>DESPESA EMPENHADA</u></b>
2- Pagamento dos Profissionais do Magistério	61.761.509,31
2.1- 361 - Ensino Fundamental	47.333.387,80
2.2- 365 - Ensino Infantil	14.428.121,51
3- Outras Despesas	13.727.666,69
3.1- 361 - Ensino Fundamental	8.518.464,66
3.2- 365 - Ensino Infantil	5.209.202,03
3.2.1- 365 - Ensino Infantil (Creche)	1.956.055,36
3.2.2- 365 - Ensino Infantil (Pré-Escola)	3.253.146,67
4- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (2 + 3)	75.489.176,00
<b><u>DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB</u></b>	<b><u>VALOR</u></b>

<sup>9</sup> [https://www.fn.de.gov.br/fnde\\_sistemas/siope](https://www.fn.de.gov.br/fnde_sistemas/siope).

5- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB	0,00
5.1- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB – 60%	0,00
5.2- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino – 40%	0,00
6- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	0,00
6.1 - Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB – 60%	0,00
6.2 - Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB – 40%	0,00
7- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (5 + 6)	0,00
<u>LIMITES DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA</u>	<u>VALOR</u>
8- Mínimo de 60% - Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício	
8.1 - Exigido (60% de 1)	47.475.205,15
8.2 - Apurado (2 – 5.1 – 6.1)	61.761.509,31
9- Máximo de 40% - Demais Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	
9.1 - Exigido (40% de 1)	31.650.136,77
9.2 - Apurado (3 – 5.2 – 6.2)	13.727.666,69
<u>TOTAL APLICADO</u>	<u>PERCENTUAL</u>
10- Mínimo de 60% - Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício $[(2 - 5.1 - 6.1) / 1] \times 100\%$	78,06%
11- Máximo de 40% - Demais Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino $[(3 - 5.2 - 6.2) / 1] \times 100\%$	17,35%
<u>CONTROLE DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA</u>	<u>FUNDEB</u>
12- SALDO FINANCEIRO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2019	18.994.853,17
13- (+) INGRESSO DE RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	79.124.704,70
14- (-) PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O BIMESTRE	76.558.139,35
14.1- Orçamento do Exercício	74.898.500,75
14.2- Restos a Pagar	1.659.638,60
15- (+) RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	637,22
16- (=) DISPONIBILIDADE FINANCEIRA ATÉ O BIMESTRE	21.562.055,74
17- (+) AJUSTES	0,00
17.1- Retenções	0,00
17.2- Conciliação Bancária	0,00
17.3- Valor a recuperar	0,00

17.4- Outros valores Extra Orçamentário	0,00
18- (=) SALDO FINANCEIRO CONCILIADO	21.562.055,74
Nota de esclarecimento: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	

Fonte: Ministério da Educação/FNDE (2021).

Esse relatório do Quadro 6 é uma amostragem, dentre várias outras disponíveis para consulta pública. Esses instrumentos condicionam os cidadãos a exercer a prática dos processos democráticos, bem como a transparência dos recursos investidos em educação. Dessa forma, os relatórios produzidos por meio da inserção de dados no SIOPE estabelecem a visualização dos recursos investidos na educação pública, para a execução do controle social pelos cidadãos.

É relevante pontuar que o controle social somente acontece quando os cidadãos entendem a importância da participação no contexto em que estão vinculados, percebendo que uma cidadania ativa é fortalecida a partir do seu posicionamento no âmbito social. Dahl (1986, p. 1) declara que as atuações “são necessárias para o funcionamento dos próprios processos democráticos, para minimizar a coerção governamental, para a liberdade política e para o bem-estar humano”. Nesse contexto, a publicidade das informações proporciona o fortalecimento dos processos democráticos mediante a participação ativa das pessoas.

Pode-se concluir que o SIOPE, como instrumento de fortalecimentos dos processos democráticos, é fundamental para ativar esses processos, desde que sejam utilizados para a finalidade a que foi instituído. Todavia, os instrumentos de acompanhamento do SIOPE, à disposição da sociedade civil, requerem conhecimento específico em relação à questão financeira, posto que nem todos os que acessam compreendem a leitura dos relatórios.

O fortalecimento dos processos democráticos acontece por meio da participação, da efetividade das ações, bem como do conhecimento e da responsabilidade dos indivíduos diante da representatividade social a que estão vinculados. Dessa forma, percebe-se que a legislação posta vem reafirmar todos os parâmetros da Constituição Federal de 1988, em relação à garantia da transparência dos recursos financeiros para a educação. Assim sendo, podemos perceber que o SIOPE é uma ferramenta importantíssima para a educação pública básica, mesmo em um contexto em que se observa a dificuldade da leitura de dados contábeis pela sociedade. Hipoteticamente, a maior parte dela não dispõe de habilidades nem percepção suficiente para entender algumas informações inseridas no sistema, que,

ainda assim, é um mecanismo de suma importância para a transparência e o controle social dos gastos com a educação pública.

### 3.4 INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA INSTITUÍDOS PELO SIOPE: CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

Os instrumentos de transparência têm como finalidade abrir caminhos para a participação e a tomada de decisões da sociedade sobre os atos dos entes federados em relação à utilização dos recursos públicos investidos na administração pública. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, parágrafo único, determina:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Dessa forma, os governantes que se encontram no poder público têm a obrigatoriedade de realizar a prestação de contas, com transparência, de todos os recursos utilizados em sua jurisdição, tendo em vista que cada esfera sempre está em evidência, por ser um fluxo contínuo de informações econômicas, políticas, sociais e culturais.

Nesse contexto, não se pode deixar de citar o artigo 48 da Lei Federal Complementar n. 101/2000, que estabelece instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

O parágrafo único do artigo 48, da Lei Complementar n. 101/2000, foi alterado pela Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Essa lei apresenta a seguinte redação sobre a transparência, defendendo que ela está assegurada mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (NR) (BRASIL, 2009).

A Lei estabelece preceitos de acompanhamento voltados para a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de gerar transparência e coerência na aplicação dos recursos públicos no âmbito nacional. Nesse ínterim, compreendemos o SIOPE como um recurso de transparência para o controle social e o acompanhamento dos investimentos em educação, haja vista que ele possibilita à sociedade instrumentos relevantes que asseguram a transparência, como também proporciona uma leitura dos indicadores educacionais quanto aos resultados dos investimentos.

Dessa forma, a prestação de contas dos recursos financeiros da educação junto ao SIOPE é realizada pelos entes federados, os quais são responsáveis pelas suas aplicações, conforme versam as legislações vigentes. Nesse contexto, é oportuno enfatizar que o artigo 68, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996, reafirma a discriminação e as origens desses recursos para a educação pública. De acordo com o artigo 68, “serão recursos públicos destinados à educação os originários” de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996b).

Para melhor entendimento de como se dá o processo de arrecadação, apresentamos a tabela abaixo, na qual podemos verificar os tipos de impostos, bem como os percentuais destinados à educação pública.

Tabela 2: Impostos discriminados na Constituição Federal de 1988 destinados ao financiamento da educação pública por ente federado

ENTE FEDERADO	FONTE DE IMPOSTO	SIGLA DO IMPOSTO	PERCENTUAL
União - CF Art. 153	Importação de produtos estrangeiros	II	-
	Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	IE	-

Compete à	Renda e proventos de qualquer natureza	IR	53%
	Produtos industrializados	IPI	43%
União instituir	Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários	IOF	0%
Impostos Sobre	Propriedade territorial rural	ITR	-
	Grandes fortunas	IGF	50%
Estados - CF Art. 153	Operações que destinem mercadorias para o exterior	IPI - EXPORTAÇÃO	75%
	Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários	IOF	75%
	Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos	ITCM	30%
	Circulação de mercadorias e serviços	ICMS	
	Propriedade de veículos automotivos	IPVA	75%
	Adicional de 5% sobre o IR – Servidor Estadual	IRRF/SE	50%
	Municípios - CF Art. 153	Operações que destinem mercadorias para o exterior	IPE EXPORTAÇÃO
Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários		IOF	70%
Circulação de mercadorias e serviços		ICMS	25%
Territorial rural		ITR	50%
Propriedade predial e territorial urbana		IPTU	100%
Serviços de qualquer natureza		ISS	100%
Transmissão de bens imóveis intervivos		ITBI	100%
Propriedade de veículos automotivos		IPVA	50%
Adicional de 5% sobre o IR – Servidor Municipal		IRRF/SM	-

**Fonte:** Com base na Constituição Federal de 1988 e em Monlevade (2007).

A Tabela 2 exhibe as receitas próprias de cada federação administrativa, as quais devem ser transferidas de acordo com a legislação vigente para a educação pública. No entanto, é importante acrescentar que para o Distrito Federal existem algumas diferenças em relação aos impostos específicos para a aquisição das receitas.

Ressaltamos, ainda, que além da fixação desses impostos, que são vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), existe outra fonte de financiamento da educação, advinda das contribuições sociais das empresas ligadas à previdência social. Trata-se dos recursos destinados ao salário-educação, instituído em 1964, o qual somente deteve seu modelo redistributivo e suplementar mediante a Emenda Constitucional n. 53/2006, por meio do artigo 212, § 5º, que versa: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição

social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, todos os recursos destinados à educação pública apresentam a obrigatoriedade da prestação de contas junto aos órgãos competentes, como:

Tribunais de Contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em se tratando de recursos transferidos pelo FNDE (Transferências Legais e voluntárias/Convênios), o ente deverá encaminhar a prestação de contas específica para a Autarquia, obedecendo a orientações definidas para cada tipo de recurso (PDDE, Pnate, Pnae, etc.) (BRASIL, 2013, p. 174).

Vale considerar que o SIOPE não possui envolvimento direto com as prestações de contas referentes aos recursos transferidos pelo FNDE. O SIOPE tem a função assertiva de possibilitar a divulgação, para a sociedade, de quanto se investe na educação pública no Brasil. Ou seja, o “SIOPE tem como missão auxiliar na divulgação da aplicação de recursos públicos na área da educação” (BRASIL, 2013, p. 174).

À vista disso, quando o SIOPE foi implantado, em primeiro de janeiro de 2009, os entes federados ficaram condicionados à obrigatoriedade do preenchimento desse instrumento para continuarem regularizados junto ao governo federal, estando aptos à “celebração de convênios e termos de cooperação com o Ministério da Educação ou órgãos da administração indireta a ele vinculados” (Portaria MEC/CD-FNDE n. 844/2008). Desta feita, identifica-se a implantação de mais um processo de publicização de dados para acompanhamento e controle social de forma transparente, a respeito do modo como os recursos públicos advindos dos impostos estavam sendo aplicados pelos gestores públicos, em prol da melhoria da educação pública.

A Constituição Federal de 1988 define, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]”. Em face desse estabelecimento, garante aos cidadãos o direito ao acesso às informações de interesse particular e/ou coletivo. No entanto, é importante ressaltar que a expressão “transparência” na Constituição Federal de 1988 surgiu por meio da Emenda Constitucional n. 71/2012, no artigo 216-A, que determina:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e

permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. [...]

IX - transparência e compartilhamento das informações (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 71/2012).

Nesse contexto, a publicização e a transparência das informações são de grande relevância para a sociedade, tendo em vista que o Estado serve à sociedade, utilizando-se dos seus impostos. À vista disso, é necessário compreender como os seus impostos estão sendo usados pela máquina pública, em termos de investimentos e suas finalidades, para proporcionar as melhorias dos serviços ofertados ao público.

Gomes Filho (2005, p. 6) expõe as dificuldades referentes à instalação do processo de transparência na administração pública. Conforme a afirmação do autor, a legislação brasileira

[...] assegura alguma transparência ao definir o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à Administração Pública em todas as esferas de poder governamental, em todos os níveis federativos. Entretanto, essa ética formal, apesar de provida pela Constituição brasileira de 1988, está longe de impor ou mesmo estimular um compromisso mais ostensivo e mais fiel por parte dos gestores públicos brasileiros com a transparência. A Administração pública brasileira, apesar das suas ilhas de excelência, ainda é pouco ou nada transparente à sociedade, assumindo quase sempre uma postura de resignação e inércia, quando não de desconfiança, em face de qualquer iniciativa da cidadania de conhecer por dentro a Administração. De fato, verifica-se um despreparo em relação a essa questão, que se pode atribuir não só aos gestores públicos, de modo geral, como à cidadania, no caso brasileiro (GOMES FILHO, 2005, p. 6).

A partir dessa afirmação, pode-se constatar que isso ainda é uma realidade muito presente em nosso país, considerando que a legislação assegura certo grau de transparência por meio da garantia do direito à informação aos cidadãos. Todavia, mesmo que a legislação afirme esse direito, existe um estágio de dificuldade de impor ou mesmo instigar os gestores públicos a assumirem um compromisso mais fiel com a transparência em relação ao uso dos recursos públicos. Mesmo com esses empecilhos, a transparência com o uso do dinheiro dos contribuintes permeia um avanço importantíssimo para o controle e o acompanhamento dos investimentos públicos.

O SIOPE, por ser um instrumento de transparência destinado especificamente à área da educação, garante essa transparência, a qual permite à sociedade em geral desenvolver sua prática por meio dos instrumentos dos processos democráticos a partir do acesso às informações:

- a) busca de informações oficiais sobre a execução das políticas públicas. No caso da educação, podem ser acessados sítios como o da Presidência da República ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)), do Ministério da Educação ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)), do FNDE ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)), do Inep ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)), entre outros;
- b) acompanhamento efetivo da execução das políticas públicas em seu estado ou município; e
- c) participação em conselhos de acompanhamento e controle social. Os conselhos de controle social são mecanismos criados por legislação específica, que estabelece sua composição, o conjunto de suas atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas [...]. Na área educacional, podem ser citados como exemplos de conselhos de controle social os conselhos de educação, os conselhos escolares, os conselhos de Alimentação Escolar e os conselhos do Fundeb (BRASIL, 2013).

Diante dos mecanismos disponibilizados para o acompanhamento e a fiscalização, é indispensável a participação ativa da sociedade, com vistas ao fortalecimento dos conselhos, levando em consideração que eles são instrumentos primordiais para inibir a corrupção e fortalecer os processos democráticos assegurados à cidadania. Nesse sentido, entendemos que seria difícil efetivar a transparência no âmbito da gestão pública se a legislação não fosse imposta. Supostamente, a transparência dessas informações educacionais e de outras políticas públicas não estaria à disposição dos cidadãos.

Outrossim, acrescentamos que as informações inseridas no SIOPE são importantíssimas para a educação pública. Por meio delas, é possível realizar o acompanhamento, a fiscalização e o controle social e sustentar os parâmetros de fortalecimento dos processos democráticos por intermédio das atitudes dos conselheiros do CACS do FUNDEB, bem como da sociedade em geral, de interesse individual e/ou coletivo, a partir das seguintes ações:

[...] acompanhar os investimentos públicos específicos em educação efetuados pela União, estados, Distrito Federal e municípios; fiscalizar se o Poder Executivo local está cumprindo a determinação legal referente à vinculação constitucional de impostos e transferências à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; e denunciar os gestores em caso de desvio ou má utilização de recursos públicos (BRASIL, 2013).

Esses mecanismos são essenciais para o acompanhamento eficiente e eficaz do uso dos recursos públicos nas esferas da administração direta. França (2015, p. 203) ressalta: “A LDB, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabeleceu procedimentos para o acompanhamento permanente de execução orçamentária das despesas com a educação [...]”. Sendo assim, o SIOPE desenvolve parâmetros que

podem levar ao conhecimento necessário sobre quanto os entes federados investem efetivamente na educação pública do país, como também sobre os instrumentos de controle social dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2013).

Dessa forma, verifica-se que a legislação vem reafirmar todos os parâmetros postos na Constituição Federal de 1988 em relação à garantia dos recursos financeiros para a educação. Todavia, há exigência da obrigatoriedade da prestação de serviços oferecidos à sociedade por meio da publicização da aplicação desses recursos (BRASIL, 1988).

Para Bobbio (1996, p. 17), “aquela forma de Estado que garante, melhor do que qualquer outra, a liberdade dos cidadãos, assegurando-lhes uma mais ampla e direta participação no poder”. Nesse sentido, percebe-se que o Estado está de certa forma possibilitando a participação das pessoas, porém, é importante associar que vivenciamos políticas públicas de desconcentração de recursos, considerando que as políticas impostas já discorrem sobre os parâmetros de aplicação dos recursos.

É inegável que o SIOPE se configura como ferramenta fundamental para fortalecer os processos democráticos na área educacional, por meio do princípio da publicização e da transparência das informações referentes aos recursos recebidos. Revela-se, assim, quanto é investido na educação pública, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino.

Dessa forma, compreende-se que há no país um contexto político no qual está explícita a ampliação da participação da sociedade organizada, de modo que as políticas educacionais se tornaram o centro da arena de discussões sobre o financiamento da educação. Assim sendo, observa-se um maior compromisso dos governantes com a educação pública, o que os impõe a instituir mecanismos que possibilitem a efetividade da atuação dos cidadãos. Nesse sentido, a criação do SIOPE veio suprir a necessidade de publicação dos dados dos recursos financeiros destinados à educação, bem como fortalecer as ações do CACS do FUNDEB e dos cidadãos concernentes à utilização desses dados, com vistas a proporcionar a execução das ações em prol da melhoria do ensino público.

## 4 CONSELHO DO CACS DO FUNDEB: QUE LUGAR OCUPA NO GERENCIALISMO

Neste capítulo, apresentamos a trajetória do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB, no âmbito das políticas públicas, conduzindo sua atuação para o contexto local no qual está inserido. Trazemos também a contextualização histórica de sua instituição no município de Mossoró/RN, destacando sua atuação quanto ao fortalecimento dos processos democráticos para a melhoria da qualidade do ensino, bem como as possibilidades de gerencialismo dos dados disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), como ferramenta de transparência e fortalecimento da atuação do CACS do FUNDEB por meio dos processos democráticos. Para a construção deste, utilizamos a análise documental, as normas legislativas e as publicações de teóricos estudiosos das políticas públicas.

### 4.1 O CACS DO FUNDEB: INSTITUIÇÃO DO CONSELHO E GARANTIA DA ATUAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN

Os conselhos de controle social apareceram no Brasil no final de 1970, em razão das demandas sociais ao longo do período da ditadura e no início da década de 1980, tendo em vista os processos de democratização da sociedade. *A priori*, esses conselhos eram organizados para atender as prioridades imediatas da sociedade civil. A conquista da sociedade em participar da gestão pública veio por meio de movimentos sociais que lutaram e reivindicaram pelo direito de participar das ações do Estado. Dessa forma, o caderno do curso do Plano de Ações Articuladas (PAR) versa que o “controle social é uma forma de os mais variados grupos sociais exercerem a democracia diretamente e não por intermédio dos representantes políticos” (BRASIL, 2019, p. 141). Nesse sentido, os conselhos oportunizam a sociedade a se incluir na tomada de decisões, como também a fazer parte do poder de decisões que atinge os seus interesses sociais (BRASIL, 2010, 2019).

Diante disso, o desejo de participação da comunidade foi fortalecido a partir do posicionamento da sociedade, inserida, posteriormente, nos debates da Constituição, que instituiu os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. No entanto, “esses

conselhos tinham um caráter nitidamente de ação política e aliavam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base” (BRASIL, 2010, p. 40). Mesmo com tantas atribuições vinculadas a esses conselhos, sua representatividade estava voltada para o interesse dos cidadãos na sua participação na gestão das políticas públicas (BRASIL, 2010).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, garante os direitos fundamentais, sociais e políticos, que permitiram o firmamento do regime democrático e participativo. Além da Constituição, a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, vista como Lei de Acesso à Informação (LAI), determina a obrigatoriedade do poder público de prestar informações aos cidadãos sobre a utilização dos recursos, como também permite a sua participação na gestão das políticas públicas, no poder legislativo, no poder judiciário e no poder executivo (BRASIL, 1988, 2011).

Nesse caso, é importante ressaltar que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social atuam diretamente no contexto do poder executivo, em virtude de as políticas públicas e os programas necessitarem garantir o controle social. Dessa feita, esses espaços democráticos proporcionam a representatividade, a participação social e a tomada de decisões de forma deliberativa, na implementação e construção das políticas públicas. Portanto, os papéis exercidos pelos conselhos de controle social, como o CACS do FUNDEB, devem ser compreendidos como divisão de poder e inserção dos cidadãos na tomada de decisões.

Com base nessa compreensão, abordaremos a implantação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB). Ele surgiu a partir da garantia das políticas de financiamento para a educação pública, asseguradas nos artigos 216-A, inciso X e, posteriormente, no 212-A, alínea d, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Inicialmente, houve a desconcentração/descentralização dos recursos públicos para a educação a partir de 1998. A Emenda Constitucional n. 53/1996 desencadeou a criação do FUNDEF, Lei Federal n. 9.424/1996, que determina em seu artigo 4º a instituição dos CACS do FUNDEF, para atuarem nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Assim sendo, a citada lei precisou ser revogada pela Lei Federal n. 11.494/2007, em virtude da implementação da política pública educacional, que garantiu, o artigo 24, aos cidadãos a participação.

No artigo 33 da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que revogou a Lei Federal n. 11.494/2007, reafirma-se a garantia da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no âmbito dos entes federados, conforme citação abaixo:

[...] acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim (BRASIL, Lei n. 11.494/2007c; Lei n. 14.113/2020b).

Ante o exposto, é notória a obrigatoriedade da instituição desses conselhos na administração pública, os quais são mecanismos imprescindíveis para que ocorram os repasses dos recursos financeiros para cada ente federado, como forma de garantia do recebimento desses recursos. Em caso de não instituição do conselho, os entes ficam impedidos de realizar ações primordiais para a administração pública, bem como de receber os recursos públicos aos quais fazem jus.

Nesse sentido, em 1997, o município de Mossoró instituiu o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério de Mossoró/RN, criado pela Lei Municipal. O artigo 2º da Lei n. 1.111/1997 versava que o conselho seria constituído por cinco conselheiros titulares, com mandatos de dois anos, vedada a recondução:

- a) (01) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
  - b) (01) um representante dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
  - c) (01) um representante de pais de alunos;
  - d) (01) um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental; e
  - e) (01) representante do Conselho Municipal de Educação.
- (MOSSORÓ/RN, Lei Municipal n. 1.111, 1997. Lei revogada pela Lei Municipal n. 2.257/2007).

Conforme visto, a composição do conselho seguiu a legislação federal. No entanto, nos §§ 1º e 2º, há a seguinte informação: “Os membros do Conselho serão indicados por seus pares, a Prefeita que os designará para exercer suas funções; O mandato dos membros do Conselho será de dois anos, vedada a recondução para o mandato subsequente [...]” (MOSSORÓ/RN, Lei Municipal n. 1.111, 1997. Lei revogada pela Lei Municipal n. 2.257/2007).

Na legislação publicada, hipoteticamente, é possível perceber, no § 1º, certo “poder implícito” por parte do poder executivo, tendo em vista que as atribuições dos conselheiros já se encontram definidas na legislação federal. A esse respeito, Dahl (1986, p. 40) afirma que “[...] os esquemas para classificar as relações de poder sob vários tipos a partir de categorias tais como poder, influência, autoridade, persuasão, dissuasão, indução, coerção, compulsão, força, e muito mais que, em muito, retomam o pensamento de ‘dominação legítima’”.

Conforme o pensamento do autor, existem diversas formas de poder, destacadas na legislação local por meio da “indicação” da “Prefeita, que os designará para exercer suas funções”, subtendendo-se uma imposição do poder executivo. Problematicamos, nesse aspecto, o fato de que, por se tratar de uma Lei Municipal, o cargo de gestor público não é vitalício. Existem as mudanças, conforme versa a legislação eleitoral, e os entes federados precisam acatar e acompanhar as políticas públicas do governo federal.

O CACS do FUNDEB, segundo o art. 9º do Regimento Interno do citado conselho, é administrado da seguinte forma:

- I – Presidente, com mandato de dois anos, com direito a recondução por igual período, eleito em votação secreta, independente de ter sido ou não Presidente em outra gestão, por maioria simples;
- II – Vice-Presidente, eleito conjuntamente com o Presidente, nas mesmas condições do inciso anterior;
- III – Secretário, indicado pelo Presidente e submetido à apreciação dos demais conselheiros (MOSSORÓ/RN, Regimento Interno do CASC do FUNDEB, 2010).

As atribuições dos conselheiros são abordadas no artigo 3º, de modo que o CACS possa realizá-las conforme a proposição dos incisos:

- I – acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;
- II – supervisionar a realização do Censo Educacional anual;
- III – examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos a conta do Fundo (MOSSORÓ/RN, Lei Municipal n. 1.111, 1997. Lei revogada pela Lei Municipal n. 2.257/2007).

No entanto, no artigo 10 do Regimento Interno do CACS do FUNDEB, evidencia-se uma amplitude bem maior:

- I – Conhecer o movimento de receitas e despesas do FUNDEB;
- II – Acompanhar e controlar as transferências e aplicação dos recursos do FUNDEB;
- III – Examinar os registros contábeis e demonstrativos mensais e atualizados relativos aos recursos repassados à conta do FUNDEB;
- IV – Desenvolver estudos técnicos que subsidiem o gerenciamento dos recursos do FUNDEB;
- V – Emitir parecer sobre os registros contábeis e demonstrativos;
- VI – Solicitar aos órgãos e instituições responsáveis pela arrecadação, repartição e aplicação dos recursos dados e informações necessárias ao pleno acompanhamento e controle do FUNDEB;
- VII – Interagir com outras Secretarias Municipais, afins e outros segmentos da sociedade como vistas a democratizar o acesso à informação inerente ao FUNDEB;
- VIII – Solicitar ao Presidente os devidos encaminhamentos decorrentes das deliberações dos conselheiros junto aos poderes constituídos – Executivo, Legislativo e Judiciário;
- IX – Exercer supervisão do Censo Escolar Anual;
- X – Deliberar sobre encaminhamentos e/ou consultas propostas pela Secretaria Municipal de Educação;
- XI – Divulgar dados e informações relevantes ao domínio público sobre o desenvolvimento do FUNDEB;
- XII – Formalizar pedido de providências ao governante responsável, reunindo elementos (provas, justificativas, base legal, denúncias etc.), caso sejam detectados problemas na legalidade na utilização dos recursos do FUNDEB. Na sequência, se necessário, deve procurar a Câmara de Vereadores ou ainda se necessário, recorrerem ao Ministério Público e/ou Tribunal de Contas da União (MOSSORÓ/RN, Regimento Interno do CACS DO FUNDEB, 2010).

Esses artigos estabelecidos na Lei e no Regimento Interno do CACS do FUNDEB possibilitam aos conselheiros ocupar os espaços democráticos a partir da efetiva participação no acompanhamento e no controle dos recursos financeiros destinados à educação municipal. O artigo 4º da lei trata das reuniões ordinárias que acontecem mensalmente, bem como das reuniões extraordinárias convocadas pelo presidente ou pela “Prefeita”. Já o artigo 5º, por sua vez, afirma que o conselho “terá autonomia em suas decisões”. No entanto, no artigo 16 do regimento há a seguinte redação: “as reuniões ordinárias serão realizadas mensalmente, por convocação de seu Presidente”. No § 1º, “[...] o Presidente a seu critério, 1/3 dos seus membros, poderá convocar reuniões extraordinárias”, nesse caso, com justificativas (Lei Municipal n. 1.111/1997; Regimento Interno do CACS do FUNDEB, 2010).

Embora esteja previsto na legislação que o conselho tem autonomia em suas decisões, nota-se certo receio em virtude da expressão “convocação pela prefeita”. Consideramos que, se o conselho é autônomo e tem o poder de decisões, não existe a necessidade de o poder executivo convocar sem que existia um interesse.

Nesse íterim, a citada Lei foi revogada pela Lei Municipal n. 2.257, de 09 de março de 2007, em razão da alteração nas políticas públicas de financiamento da

educação no âmbito federal, quando o FUNDEF passou a ser o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). É importante ressaltar, quanto ao cumprimento da Lei Municipal 2.257/2007, que o poder executivo optou por não sugerir o representante do poder executivo, mas indicar um conselheiro a mais do segmento do Conselho Tutelar, não seguindo, dessa forma, a orientação da legislação federal (Lei Municipal n. 2.257/2007).

Essa última legislação alterou a quantidade de membros do conselho, passando de cinco para dez conselheiros. Também garantiu a participação de outros segmentos, como conselho tutelar, representação de alunos e mais uma representação de pais de alunos, além da inclusão de outras atribuições a serem exercidas pelos conselheiros no âmbito das políticas de financiamento da educação pública municipal. Outro ponto que merece destaque na Lei Municipal 2.257/2007 está no artigo 8º, que trata do Regimento Interno, com vistas à viabilidade do funcionamento do conselho, vinculando diversas atribuições em conformidade com a legislação federal e orientando os conselheiros na execução das suas atribuições no contexto local.

É importante mencionar que, após o cumprimento da implantação do prazo do FUNDEB, mais uma vez, a legislação federal passou por uma alteração, em virtude da Emenda Constitucional n. 108/2020, e, conseqüentemente, a legislação municipal precisou ser alterada. A nova legislação municipal sobre o CACS do FUNDEB foi publicada por meio do Decreto Municipal n. 6.001, de 30 de março de 2021, que versa sobre a instituição do CACS do FUNDEB no âmbito do município de Mossoró, observando os parâmetros da Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Dessa forma, as atribuições a serem desempenhadas no município pelos conselheiros do CACS do FUNDEB estão pautadas no artigo 4º do Decreto Municipal n. 6.001/2021 e elencadas abaixo:

- I - elaborar parecer sobre as prestações de contas, conforme previsto no parágrafo único do art. 31 da Lei Federal n. 14.113, de 2020;
- II - supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de assegurar o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb;
- III - acompanhar e fiscalizar 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 -Peja;

- IV - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta dos programas nacionais do governo federal em andamento no Município;
- V - receber e analisar as prestações de contas referentes aos programas referidos nos incisos III e IV deste artigo, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- VI - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados à conta do Fundeb;
- VII - atualizar o Regimento Interno, observado o disposto neste Decreto (Decreto Municipal n. 6.001, 2021).

É possível perceber que as atribuições mencionadas não foram alteradas. No entanto, na composição do conselho, foram sendo contemplados outros segmentos, como podemos observar no artigo 7º, inciso, IX e X. Nessa perspectiva, o CACS foi constituído por:

- I - dois representantes do Poder Executivo, sendo pelo menos um deles da Secretaria Municipal de Educação;
- II - um representante dos professores da educação básica pública que atuam na Rede Municipal de Ensino;
- III - um representante dos diretores das escolas públicas da Rede Municipal de Ensino;
- IV - um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas da Rede Municipal de Ensino;
- V - dois representantes dos pais ou responsáveis de estudantes da Rede Municipal de Ensino;
- VI - dois representantes dos estudantes da educação básica pública da Rede Municipal de Ensino;
- VII - um representante do Conselho Municipal de Educação - CME;
- VIII - um representante do Conselho Tutelar, previsto na Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, indicado por seus pares;
- IX - dois representantes de organizações da sociedade civil;
- X - um representante das escolas do campo da Rede Municipal de Ensino. Decreto (MOSSORÓ/RN, Jornal Oficial de Mossoró - JOM, 2021, p. 1).

Nesse contexto, é fundamental mencionar a evolução na legislação federal relacionada a essa política pública e, conseqüentemente, os avanços da Lei Municipal n. 1.111/1997, com o Decreto Municipal n. 6.001/2021. Essas mudanças denotam que a sociedade está mais ativa quanto aos seus direitos, buscando a garantia deles para que todas as adversidades sejam alcançadas. Em todas as legislações, observamos a efetividade das anuências referentes à participação e à autonomia no poder de decisões, para as quais se abre um rol de possibilidades de os conselheiros exercerem suas competências no âmbito municipal. No município, CACS do FUNDEB é visto como

um órgão dirigente cujos membros têm poderes idênticos (colegiado), formado por representações sociais variadas e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública federal, estadual, distrital ou municipal. Com essas características, o conselho não é unidade administrativa do governo federal, dos governos estaduais, distrital ou municipais (BRASIL, 2010, p. 42).

Mesmo com essa definição, hipoteticamente, podemos afirmar que ainda há muitas dificuldades a serem superadas pelos conselheiros. Destacamos que, no período de 2017 a 31 de março de 2021, o CACS do FUNDEB não teve visibilidade no contexto local. Apresentamos alguns elementos que nos possibilitam tal afirmação: pouca ou nenhuma visibilidade nas mídias sociais; não publicização das informações por parte dos conselheiros, conforme versa o regimento interno; não disponibilização de redes sociais para publicar suas ações; falta de espaço próprio, tendo em vista que as reuniões são realizadas em uma sala disponibilizada pelo poder executivo, a qual é utilizada por todos os conselhos vinculados à educação municipal; falta de apoio aos conselheiros, no sentido de locomoção para executar suas ações de visitas *in loco*, haja vista que alguns deles não têm como se locomover para participar da ação.

Assim, sendo dada a importância do CACS do FUNDEB para que os entes federados recebam os recursos públicos, entendemos que os conselheiros precisam exercer seu papel de forma efetiva e empoderada, garantindo aos cidadãos o direito de, no mínimo, ter acesso a uma educação pública de qualidade. No entanto, é necessário que o poder público garanta também condições para que os conselheiros possam executar suas ações de acordo com o que prevê a legislação, de modo que o CACS do FUNDEB passe a ocupar ainda mais seu espaço de forma democrática no seu contexto local.

#### 4.2 O SIOPE: ATUAÇÃO E FORTALECIMENTO COMO ELEMENTO DO CACS DO FUNDEB

Os mecanismos de controle social, como: transparência, acesso às informações, gerencialismo dos gastos e aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, intencionam fortalecer a atuação dos cidadãos no contexto social mediante os processos democráticos. Paro (1998, p. 46) versa que “a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico em construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem

mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas [...]”. Sendo assim, os indicadores produzidos pelo Sistema de Informação sobre Orçamento Público da Educação (SIOPE), por meio da inserção dos dados financeiros pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, permitem aos gestores públicos educacionais o acesso a parâmetros legais sobre a real situação da gestão dos recursos na área educacional do ente federado, com vistas a realizar intervenções necessárias para a melhoria da qualidade do ensino. O SIOPE tem como objetivo proporcionar conhecimento e dar visibilidade à sociedade civil por meio da publicização das informações, de forma que

- favoreça a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados à sociedade pelo Estado;
- permita a utilização dos indicadores, gerados pelo sistema, para subsidiar a definição e a implementação de políticas públicas educacionais orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da melhoria da qualidade do ensino público;
- facilite o controle legal dos recursos destinados à educação;
- fortaleça os mecanismos de acompanhamento e do controle social dos investimentos públicos em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- contribua para uma maior eficiência, efetividade e eficácia dos investimentos efetuados na educação pública;
- facilite o processo de capacitação dos gestores educacionais para o uso de informações gerenciais; e
- combata os desvios e a má aplicação dos recursos públicos vinculados à educação (BRASIL, 2013, p. 21).

Esses dispositivos estabelecem a transparência dos investimentos educacionais, os quais são instrumentos que favorecem o fortalecimento das políticas educacionais, assim como do CACS do FUNDEB, que tem como papel fundamental atuar no âmbito dos recursos investidos em educação advindos do FUNDEB. Tais indicadores de publicização pelo SIOPE oferecem ao CACS do FUNDEB mecanismos essenciais de fortalecimento quanto à sua atuação no contexto de transparência na utilização dos recursos, de acompanhamento e de controle social, como também na tomada de decisões com base nos dados construídos a partir da inserção das informações pelo ente federado.

Dahl (2001, p. 111) declara que “os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista”. Nessa perspectiva, as informações da administração pública precisam estar ao alcance dos cidadãos, para que a

participação efetiva influencie diretamente no planejamento público, com o intuito de aprimorar os serviços prestados.

Na perspectiva de Bobbio (1999, p. 284), os órgãos do controle social podem “ser identificados de duas formas principais: a área dos controles externos e a área dos controles internos”. Nessa visão, a primeira maneira envolve mecanismos de intervenção direta para garantir a efetividade das diretrizes postas pelo governo, o qual controla a sociedade e seu exercício de forma concentrada, quase sempre vista como autoritarismo.

Já a segunda está voltada para o controle da sociedade civil sob o aparato estatal, fortalecendo os cidadãos ao buscarem os interesses das demandas sociais em consonância com a necessidade de todos. Visa-se, assim, a eficácia da fiscalização na aplicação dos recursos públicos, bem como o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, considerando que estas se acentuam no envolvimento da sociedade civil aliado aos ideais democráticos (BOBBIO, 1999).

É necessário ressaltar que as informações disponibilizadas pelo SIOPE estabelecem mecanismos primordiais de fortalecimento aos gestores públicos, ao CACS do FUNDEB e aos cidadãos, a partir do envolvimento e da atuação ativa de todos esses segmentos, que preconizam a consolidação das políticas públicas educacionais, do controle social, da transparência, entre outros instrumentos. No caso do CACS do FUNDEB, em âmbito nacional, é regido pela Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e pela Portaria FNDE n. 481, de outubro de 2013 (BRASIL, 2013, 2020b).

Nesse sentido, o Módulo Controle Social para Conselheiros (BRASIL, 2010) estabelece instrumentos que propiciam o fortalecimento dos conselhos de controle social, quais sejam:

- autonomia: infraestrutura (espaço físico e secretaria executiva) e condições de funcionamento autônomo;
- transparência e socialização de informações: para controle do orçamento e dos gastos públicos;
- visibilidade: divulgação e publicização das ações dos conselhos;
- integração: criação de estratégias de articulação e integração do conselho - através de agendas comuns e fóruns mais amplos - que contribuam para superar a setorização e a fragmentação das políticas públicas;
- articulação: dos conselhos com outras instâncias de controle social como os Fóruns e Comissões Temáticas, ampliando a participação da sociedade no controle social das políticas públicas;

- capacitação continuada dos conselhos: desenvolvimento de um processo contínuo de formação dos conselheiros, instrumentalizando-os para o efetivo exercício do controle social (BRASIL, 2010, p. 38).

Diante do mecanismo de fortalecimento posto aos conselhos de controle social, como o CACS do FUNDEB, pode-se perceber que as legislações no país têm amparado esse conselho de forma legal, determinando parâmetros para o seu fortalecimento, os quais estão visíveis e ao alcance desses conselheiros. No entanto, para que essas ações venham a ocorrer, é necessária a participação ativa desses sujeitos, que representam os segmentos no contexto da sociedade civil, como também o posicionamento dos cidadãos frente a esses elementos de fortalecimento, com o objetivo de assegurar seus direitos fundamentais, conforme versa a Constituição Federal de 1988.

Para Siraque (2004, p. 139), os conselhos de políticas públicas são “instrumentos concretos de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais”. Ou seja, a participação e a representatividade dos conselheiros, tanto da sociedade civil quanto o poder público, definem as “arenas de debate e discussão, que buscam a construção de acordos e o acompanhamento e a fiscalização de políticas públicas” (BRASIL, 2010, p. 38).

Nessa perspectiva, o SIOPE disponibiliza para acesso dos cidadãos quadros-resumo que proporcionam a verificação dos dados financeiros educacionais a partir do seu lançamento no sistema, para que o público geral possa

- acompanhar os investimentos públicos específicos em educação efetuados pela União, estados, Distrito Federal e municípios;
- fiscalizar se o Poder Executivo local está cumprindo a determinação legal referente à vinculação constitucional de impostos e transferências à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; e
- denunciar os gestores em caso de desvio ou má utilização de recursos públicos (BRASIL, 2013, p. 177).

Essas informações disponibilizadas no sistema propiciam ao CACS do FUNDEB artifícios fundamentais para executar suas atribuições mediante os dados que os próprios conselheiros confirmaram, gerando os quadros resumidos dos investimentos, como: “Demonstrativo do Fundeb, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, número de matrículas, Indicadores, quadro consolidado de receitas e despesas, entre outros” (BRASIL, 2013, p. 46). Cabe aqui aclarar que o CACS do

FUNDEB tem a obrigatoriedade de, a cada sessenta dias, confirmar o envio dos dados para gerar as informações do SIOPE por meio do MAVS, como citado anteriormente (BRASIL, 2017).

O MAVS é uma ferramenta informatizada destinada a facilitar o acompanhamento das aplicações dos recursos do Fundeb. Além disso, conta com a participação ativa do Secretário de Educação e do Presidente do CACS do FUNDEB para a avaliação e a confirmação das informações prestadas pelos entes federados inclusos no SIOPE (FNDE, 2017).

Nesse sentido, é possível afirmar que o SIOPE é um componente fundamental de fortalecimento para as ações do CACS do FUNDEB. Observamos que esse sistema vincula o poder público aos conselheiros, para que, juntos, verifiquem as ações planejadas e desenvolvidas no contexto educacional e efetivem a confirmação e o envio dos dados a serem publicizados de forma transparente para o acesso da população.

Nessa perspectiva, Gomes Filho (2005, p. 5) declara:

Quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, ela tem a capacidade de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce.

No entanto, a transparência das informações proporciona, de forma efetiva, a participação dos cidadãos nos processos democráticos a partir das garantias nas normas legislativas, que os convertem em um poder transparente dentro dos parâmetros legais, além de possibilitarem a execução do controle social por parte do conselho e do público em geral. Nesse ínterim, apresentamos no Quadro 7 as informações coletadas e compiladas pelo SIOPE, que ficam disponíveis para o conhecimento dos cidadãos, sobre o quanto é investido na educação pública pelos entes federados.

Quadro 7: Planilhas do SIOPE Estadual X Planilhas do SIOPE Municipal

SIOPE ESTADUAL	SIOPE MUNICIPAL
a) Dados Gerais;	a) Dados Gerais;
b) Administração Consolidada;	b) Administração Consolidada;

<p>c) Receita Total;</p> <p>d) Transferências Financeiras Constitucionais e Legais a Municípios (somente estados, exceto DF);</p> <p>e) Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Despesas Próprias Custeadas com Impostos e transferências (Fonte Tesouro/Recursos Próprios);</li> <li>• Despesas com os recursos do Fundeb;</li> <li>• Despesas Custeadas com recursos Vinculados (FNDE e Convênios com estados e municípios);</li> </ul> <p>f) Informações Complementares;</p> <p>g) Demonstrativo da Função Educação</p> <p>h) Declaração de Responsabilidade.</p>	<p>c) Receita Total;</p> <p>d) Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Despesas Próprias Custeadas com Impostos e transferências (Fonte Tesouro/Recursos Próprios);</li> <li>• Despesas com os recursos do Fundeb;</li> <li>• Despesas Custeadas com recursos Vinculados (FNDE e Convênios com estados e municípios);</li> </ul> <p>e) Informações Complementares;</p> <p>f) Demonstrativo da Função Educação (Consolidada); e</p> <p>g) Declaração de Responsabilidade.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: FNDE (2013).

O quadro exibe um rol de informações que são coletadas sobre a utilização dos recursos públicos educacionais pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Todas essas vinculações de dados no SIOPE, de forma direta, tendenciam a fortalecer os processos democráticos, já que essas informações proporcionam a visibilidade das ações efetivadas na educação pelo gestor público e refletem diretamente nos indicadores educacionais. Nesse caso, é primordial apontar que a

[...] implantação deste sistema se reveste de particular importância para os gestores educacionais dos estados e municípios, pois vai auxiliá-los no planejamento das ações, fornecendo informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à educação. Os indicadores gerados pelo SIOPE vão assegurar ainda maior transparência da gestão educacional (BRASIL/INEP, 2004, p. 26).

À vista disso, os dados do SIOPE são primordiais para a execução dessas ações, haja vista ser um sistema transparente, ao qual todos têm acesso, cujas informações dos gastos em educação geram indicadores essenciais para o

aperfeiçoamento da gestão dos recursos destinados à melhoria da qualidade do ensino.

No entanto, é preciso complementar que nem todos os cidadãos têm acesso aos mecanismos de transparência por meio do SIOPE, como também não dispõem de formação específica para questionar os dados compilados e publicizados pelo sistema. Assim sendo, como o CACS do FUNDEB é instituído para representar a sociedade em seus diversos segmentos, é inquestionável que os conselheiros busquem utilizar e compreender as informações disponíveis no SIOPE como elementos de fortalecimento das suas ações, como formas de questionar e realizar intervenções, além de maneiras de contribuir para a melhoria dos investimentos na educação.

#### 4.3 O CACS DO FUNDEB: O GERENCIALISMO POR MEIO DOS DADOS DO SIOPE

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, traz-se um aparato legal sobre o gerencialismo que conduz a administração pública nesse novo processo. Nas últimas décadas, a gestão pública vem sendo fortalecida no contexto educacional, a partir do gerencialismo dos conselhos escolares, da participação, da publicização das informações relativas aos investimentos educacionais, bem como do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS do FUNDEB). No entanto, é importante ressaltar que esse fortalecimento somente acontece se os cidadãos executarem suas ações de forma ativa no contexto social.

A esse respeito, Castro (2007, p. 140) declara:

[...] uma modificação estrutural do Estado e não pode ser confundida como uma mera implantação de novas formas de gestão. Pelas possibilidades de participação, de autonomia e descentralização previstas nas suas diretrizes, ela se apresenta como fundamental no aperfeiçoamento da governabilidade democrática, à medida que pressupõe e procura aperfeiçoar os mecanismos de responsabilização e transferência da administração pública. No entanto, o modo como vem sendo operacionalizada não condiz com a gestão democrática da educação, pois, apesar de utilizar os mesmos conceitos, o faz de forma diferenciada, convidando a comunidade escolar para executar tarefas previamente pensadas e planejadas, sem a presença dos atores educacionais.

A partir da década de 1990, as políticas públicas educacionais brasileiras frequentemente passam pelo processo de implementação por parte do governo federal, estados e municípios, as quais têm sido intensamente influenciadas pelo debate sobre seu impacto no gerencialismo no campo da educação. Visto como “ferramenta estratégica” da gestão na administração pública, possibilitando traçar metas que priorizem a necessidade da sociedade civil, o gerencialismo busca corrigir as ineficiências da gestão pública a partir das prestações de serviços voltadas para a eficiência, a agilidade e a transparência, focadas nas ações que atendam o interesse dos cidadãos, bem como sua inclusão mais instigante nos processos de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Bresser-Pereira (2008, p. 393) define que a reforma gerencial é um modelo de

[...] reforma da gestão pública de “modelo estrutural de gerência pública” na medida em que, além de grandes mudanças no processo de gestão de pessoal e da adoção de uma administração por objetivos, ele inclui a reforma estrutural da organização do Estado. A reforma gerencial do Estado é a segunda reforma administrativa vivida pelo moderno Estado capitalista.

Dessa feita, o modelo gerencial passou a transitar na organização administrativa, na qual o Estado começou a conduzir a máquina pública embasado na eficiência, no controle de resultados por meio de estratégias para prestação dos serviços públicos, como também na diminuição dos gastos públicos. A esse respeito, Cabral Neto (2009) enfatiza que o processo gerencial não se desenvolve da mesma maneira nos espaços, tendo em vista que o gerencialismo estabelece parâmetros como:

[...] Incentivo às parcerias em todos os níveis; adoção de mecanismos de avaliação de desempenho (qualidade e produtividade); maior autonomia em todos os níveis hierárquicos do sistema (horizontalização da gerência e do processo decisório); descentralização (tanto mais próximo do cidadão, melhor a qualidade do serviço); adoção do planejamento estratégico (pensar a política a médio e longo prazos); flexibilização das regras que regem a burocracia pública (negociação coletiva, introdução de ganhos de produtividade, novos critérios de promoção); profissionalização do servidor público (investimento na formação de recursos humanos com ênfase na aquisição de múltiplas competências) [...] (CABRAL NETO, 2009, p. 184).

Diante das argumentações dos autores, nota-se que o processo gerencial na administração pública transita por diversos parâmetros e tem como pressuposto remover a função do Estado de centralizar o desenvolvimento dos processos

decisórios, promovendo, desse modo, a construção de políticas públicas mais abertas à participação da sociedade civil por meio de técnicas gerenciais que possibilitem a eficiência dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. Nessa perspectiva, França (2005, p. 22) afirma:

A política de descentralização adotada nessa conjuntura sob a influência das estratégias neoliberais e dos organismos internacionais imprime um reordenamento das relações entre a sociedade e o Estado, relacionado com a redução de gastos públicos, por conta da crise fiscal do Estado.

A política de descentralização implica uma nova organização que, de acordo com França (2005), afeta de forma contundente o poder político nas esferas administrativa e financeira, seja na área da educação, seja no governo, haja vista que existe um novo olhar sobre a qualidade do ensino por meio da autonomia das escolas, da gestão democrática e da participação da sociedade civil que influenciará de maneira ativa nas implementações das políticas públicas. Pode-se perceber que a descentralização coíbe o governo de exercer o controle total das políticas públicas.

Ante o exposto, é fundamental vincular que a descentralização foi posta no Brasil por meio de reivindicações dos cidadãos, no entanto, observa-se que a descentralização na verdade está desconcentrada, tendo em vista que o governo possui o controle das políticas sob seu comando.

Sendo assim, as técnicas gerenciais oferecem mecanismos que possibilitam aos cidadãos fortalecer as políticas educacionais, aumentar a eficiência dos serviços públicos e assegurar os processos democráticos na conjuntura da administração pública. O CACS do FUNDEB dispõe de mecanismos para gerenciar os dados educacionais por meio do Sistema de Informação Sobre Orçamento Público (SIOPE). Para Cabral Neto (2009, p. 198), a lógica gerencial

é incorporada ao modelo de gestão educacional, o qual coloca como eixo fundante, para a melhoria do sistema, a participação de usuários nos serviços educacionais. Tal modelo inclui, também, a defesa da responsabilização dos gestores e o protagonismo dos pais, dos alunos, dos professores nas tomadas de decisões da escola, aspectos inerentes à nova gestão pública [...].

Nessa percepção, compreende-se que o gerencialismo estabelece mecanismos que possibilitam a participação social na administração pública, com o intuito de oferecer a melhoria dos serviços públicos a partir das reivindicações e

influências da sociedade na reformulação das políticas educacionais, buscando a eficiência e a eficácia na melhoria e no desempenho da aplicação das finanças públicas.

Nesse sentido, entendendo que o CACS do FUNDEB é composto por representatividade de segmentos da sociedade civil, visamos compreender os dados disponíveis no SIOPE que permitem o gerencialismo dos recursos investidos em educação nos âmbitos do estado, do Distrito Federal e do município, considerando que esse conselho tem a autonomia de validar e emitir parecer final dos recursos recebidos por meio do FUNDEB. Desse modo, o CACS do FUNDEB pode efetivar o gerenciamento por intermédio dos seus mecanismos de acompanhamento, monitoramento e fiscalização da atuação da administração pública, os quais são fundamentais para o fortalecimento na atuação da cidadania.

Como ferramenta de transparência e de acompanhamento social, o SIOPE disponibiliza informações que são consideradas essenciais para a melhoria da gestão educacional, as quais auxiliam nos investimentos da educação, bem como para fortalecer o controle social nas suas ações. Para o coordenador-geral de operacionalização do FNDE, Fábio Ibiapina (2019), “o SIOPE Gerencial é uma forma mais atrativa e clara de exibir o uso dos recursos”. Para tanto, o SIOPE dispõe de informações fundamentais para que o CACS do FUNDEB, os gestores públicos e a sociedade civil possam realizar

acesso rápido a indicadores de investimento em educação, possibilita cruzamento desses dados com índices educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), taxas de aprovação, reprovação e abandono, e ainda propicia comparativos com outros diversos indicadores produzidos pelo Siope (BRASIL, 2019).

O módulo gerencial do SIOPE permite que os cidadãos gerenciem se o ente federativo realizou os investimentos de 25% de acordo com o estabelecido nas legislações referentes a receita de impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2019).

As informações vinculadas no SIOPE geram quadros resumidos de acordo com os dados inseridos pelo ente federado, os quais são necessários para “[...] criar instrumentos que promovam a transparência na utilização dos recursos públicos pelos sistemas de ensino e pelas escolas, para toda a comunidade local [...]” (BRASIL, 2010,

p. 89). Os relatórios formulados pelo SIOPE proporcionam o acesso às seguintes informações elencadas no Quadro 8:

Quadro 8: Informações disponíveis no SIOPE sobre os recursos investidos na educação

<b>RELATÓRIOS/ AJUDA</b>
Demonstrativo FUNDEB
ANEXO X – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)
Indicadores
Quadro Resumo das Despesas
Quadro Consolidado de Receitas
Quadro Consolidado de Despesas
Demonstrativo da Função Educação (Administração Consolidada)
Matrículas

Fonte: MEC/FNDE, 2013.

Nessa perspectiva, o CACS do FUNDEB pode gerenciar todas as ações relacionadas ao financiamento e aos investimentos realizados no contexto de cada ente federal, utilizando os dados disponíveis no SIOPE por meio das suas atribuições. O intuito é representar de maneira consistente a sociedade civil em prol da melhoria e da eficiência na aplicação dos recursos públicos destinados à educação local, enfatizando:

- acompanhar os investimentos públicos específicos em educação efetuados pela União, estados, Distrito Federal e municípios;
- fiscalizar se o Poder Executivo local está cumprindo a determinação legal referente à vinculação constitucional de impostos e transferências à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; e
- denunciar os gestores em caso de desvio ou má utilização de recursos públicos (BRASIL, 2013, p. 177).

No entanto, o SIOPE é um sistema de registros de dados financeiros educacionais on-line que permite à população o gerenciamento das informações sobre os gastos em educação pública. Nesse sentido, a legislação estabelece a obrigatoriedade dos entes federados de prestarem contas, bem como a publicidade da utilização dos recursos, conforme versa o artigo 33 da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020:

Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - 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, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;

II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos, os quais serão imediatamente concedidos, devendo a resposta ocorrer em prazo não superior a 20 (vinte) dias, referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) convênios com as instituições a que se refere o art. 7º desta Lei;

d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas para verificar, in loco, entre outras questões pertinentes:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.

§ 2º Aos conselhos incumbe, ainda:

I - elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;

II - supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;

III - 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 (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao FNDE (BRASIL, 2020b).

Em face do exposto, o CACS do FUNDEB dispõe de diversos mecanismos vinculados às suas atribuições que permitem gerenciar os investimentos e a aplicação dos recursos educacionais ligados ao FUNDEB. Nesse sentido, é visível que essa nova política de gestão na área educacional cada vez mais está sendo implementada com o intuito de fortalecer os processos democráticos, os quais se encontram ao alcance da maioria da sociedade civil. Diante desse cenário, o CACS do FUNDEB tem

papel fundamental no gerenciamento das políticas públicas educacionais, considerando que o conselho dispõe de fatores relevantes para exercer suas atribuições no contexto da gestão dos recursos públicos voltados para a educação.

Assim sendo, ratificamos o nosso entendimento de que é primordial a utilização dos dados disponíveis no SIOPE pelo CACS do FUNDEB, com vistas a mensurar os paradigmas educacionais, no sentido da melhoria dos investimentos. Entendemos que, de acordo com os parâmetros da eficiência, o objetivo é realizar intervenções para a aplicação e o uso eficaz dos recursos públicos destinados à educação do país, garantindo assim os direitos mínimos da sociedade, como o acesso a uma educação de qualidade.

## **5 A PESQUISA EMPÍRICA: DESVELANDO SABORES E DISSABORES DA PRÁTICA COTIDIANA DO CACS DO FUNDEB**

Este capítulo destina-se a apresentar os sujeitos da pesquisa, os perfis, o segmento que representam, o lócus da pesquisa, a análise de dados, como também as inferências das análises dos dados empíricos da pesquisa elencados pelas mensagens dos sujeitos conselheiros, as quais foram expressadas nas entrevistas semiestruturadas, efetivadas de forma on-line por meio da Plataforma Google Meet. Os dados apanhados por intermédio das perguntas e o nosso referencial teórico foram alicerces fundamentais para nossa pesquisa.

Nessa perspectiva, visamos perceber a ação desses conselheiros quanto a sua atuação e exercício de suas atribuições sobre o controle social, no que concerne às ações executadas pelo Estado, monitorando e avaliando as deliberações da administração pública praticadas pelos gestores públicos, já que eles são mecanismos mediadores e permanentes entre o Governo e a sociedade civil.

Dessa maneira, primaremos por estarmos atentos às manifestações dos conselheiros no sentido de conhecer o que mais apreciam em sua prática, em suas funções, bem como as atribuições que lhes dão prazer em estar participando do CACS do FUNDEB. Da mesma forma, buscamos trazer os desafios que os desanimam, os aborrecimentos, os desagradados, as contrariedades, os quais denominamos de dissabores. Nessa perspectiva, apresentamos os partícipes da nossa pesquisa.

### **5.1 OS SUJEITOS DA PESQUISA: PERFIL, FORMAÇÃO E SEGMENTO QUE REPRESENTAM**

Os sujeitos partícipes da nossa pesquisa são conselheiros(as) atuantes no Conselho do CACS do FUNDEB, do município de Mossoró/RN. Conforme Vergara (2005, p. 53), “os sujeitos de uma pesquisa são aqueles que fornecerão os dados que o autor necessita para fazer a pesquisa”. Desse modo, os sujeitos foram selecionados utilizando os seguintes critérios: função que exercem, segmento que representam, efetividade na participação e envolvimento nas ações realizadas pelo conselho, capacidade de retratar sua experiência e atuação a partir de diálogos com questões relativas aos nossos objetivos de pesquisa, a fim de que pudéssemos entender o papel exercido por cada um, no cenário da representatividade, da participação, do

gerencialismo e da autonomia para a melhoria da qualidade do ensino do município citado.

O conselho é composto por sujeitos singulares da sociedade civil, em que alguns membros são indicados oficialmente pelas instituições enquanto outros são escolhidos em assembleias para representar os segmentos. Os indivíduos indicados para a composição do conselho constituem uma relação de comunicação com o poder público, sendo esta um instrumento fundamental para o atendimento das demandas da sociedade.

Esta pesquisa foi realizada com 05 (cinco) membros titulares do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB do município de Mossoró/RN, nomeados para representar o conselho no período de 2017 a 31 de março de 2021. Vale destacar que, embora o recorte temporal da pesquisa esteja previsto para o período de 2009 a 2019, entrevistamos os conselheiros que tiveram mandato no período de 2017 a março de 2021.

A seleção dos conselheiros titulares ocorreu obedecendo ao art. 24, § 1º, IV, da Lei n. 11.494/2007, que regulamentava a instituição do conselho por representatividade de segmentos. Sendo assim, é importante acrescentar que a citada lei foi alterada pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, em virtude da Emenda Constitucional n. 108/2020. Para Schinitman e Fuks (1996, p. 249), os “processos de construção dos sujeitos que se constroem ao construir práticas, conhecimento, cultura, dinâmicas sociais”, portanto, as experiências dos sujeitos no contexto da pesquisa possibilitam a coleta das informações para o desenvolvimento desta. No que concerne à escolha dos titulares, consideramos que eles desenvolvem papel relevante como representantes do povo, como também para a efetivação das ações no âmbito do CACS do FUNDEB, referente à sua atuação mediante os recursos investidos na educação pública.

Abaixo, elencamos os segmentos nos quais os conselheiros que participaram da nossa pesquisa possuíam representação:

- a) Representante da Secretaria Municipal de Educação;
- b) Representantes dos diretores das escolas básicas públicas municipais;
- c) Representantes dos pais de alunos da educação básica pública municipal;
- d) Representantes dos estudantes da educação básica pública;
- e) Representantes do Conselho Municipal de Educação (CME).

Diante do exposto, apresentamos o perfil dos conselheiros(as), caracterizando-os por: segmento representado, formação acadêmica, tempo de mandato e função exercida dentro do CACS do FUNDEB. Consideramos que tais informações foram primordiais para que pudéssemos compreender o nível de conhecimento individual de cada conselheiro(a), haja vista que a formação é um ponto fundamental, posto que a bagagem de conhecimento pessoal tende a influenciar diretamente nas ações desempenhadas pelo(a) conselheiro(a), quais sejam: na autonomia, na participação, na tomada de decisão, entre outras. Essas razões ocorrem por meio dos percursos da formação, das vivências do conhecimento profissional, entre outros fatores, cujos elementos proporcionam o desenvolvimento das ações no contexto no qual os indivíduos estão inseridos.

Quadro 9: Perfil dos sujeitos participantes da pesquisa

<b>REPRESENTANTE DO SEGMENTO</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>TEMPO DE MANDATO</b>	<b>FUNÇÃO QUE EXERCE NO CACS DO FUNDEB</b>
Conselho Municipal de Educação	Graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), em 1995. Especialista em Educação Infantil pela Faculdade Integrada de Patos (FIP), em 2009.	06/10/2017 a 31 /03/2021	Presidente
Diretores(as) das Escolas Básicas Públicas	Graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), em 1992, Especialista em Psicopedagogia: Dificuldade de Aprendizagem e Autoestima: uma relação intrínseca, pela Faculdade Vale do Jaguaribe (FVJ), em 2004, e Mestre em Gestão e políticas públicas da educação pela UERN, em 2020.	06/10/2017 a 31 /03/2021	Vice-presidente
Secretaria Municipal de Educação	Graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Especialista em Coordenação Pedagógica.	06/10/2017 a 31 /03/2021	Secretária Executiva
Pais de Alunos da Educação Básica Pública	Graduada em Direito pela Universidade Potiguar (UNP), em 2017. Cursando Especialização em	06/10/2019 a 31 /03/2021	Membro titular

	Direito Público pela Faculdade Legale de São Paulo.		
Estudantes da Educação Básica Pública	Estudante da Escola Estadual Prof. Abel Freire Coelho.	06/10/2019 a 31 /03/2021	Membro titular

**Fonte:** Elaborado pelas pesquisadoras com dados coletados da plataforma Lattes CNPq e das entrevistas gravadas no período de fevereiro a maio de 2021.

Os(as) conselheiros(as) do CACS do FUNDEB que participaram da pesquisa estavam representados por 4 (quatro) indivíduos do sexo feminino e 1 (um) do sexo masculino. No entanto, percebe-se que o conselho sempre foi instituído por conselheiros do sexo feminino. Para chegarmos a essa conclusão, analisamos as nomeações por meio das portarias municipais e percebemos que a representação feminina está, desde a sua criação, sempre em maioria na instituição do CACS do FUNDEB.

## 5.2 LÓCUS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada no município de Mossoró/RN, o qual está situado em uma área territorial proximal de 2.099,334km<sup>2</sup>, tendo uma população estimada em 2020 de aproximadamente 300.618 habitantes, com Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 6.524.082,90 mil. É a segunda cidade mais populosa do estado do Rio Grande do Norte, localizando-se, segundo informações da Prefeitura Municipal de Mossoró (2021), na “mesorregião do Oeste Potiguar e na microrregião homônima”.

O município fica situado entre as capitais Natal e Fortaleza/CE, distante 278 e 245 km, respectivamente”, sendo conhecido como “Terra do sol, do sal e do petróleo”. Conforme o IBGE, Mossoró passou a ser cidade em 9 de novembro de 1870, cuja origem do seu nome surgiu a partir de uma homenagem feita aos índios Monxorós, os quais tinham características de “baixa estatura, com formato craniano achatado, de movimento bastante ágil, hábeis guerreiros e silenciosos” (IBEG, PMM, 2021).

Seu desenvolvimento econômico está baseado na fruticultura irrigada, na indústria salineira e na indústria extrativa. O município é considerado o maior produtor de sal do Brasil, sendo conhecido também como produtor de petróleo em terra. A fruticultura irrigada em sua maioria é destinada para exportação, destacando-se entre esta a produção do melão. No turismo, realiza-se o evento “Mossoró Cidade Junina”, que acontece durante o mês de junho, o qual engloba atrações culturais, grandes

*shows* musicais, festival de quadrilha junina, destacando-se o musical: “Chuva de Bala no País de Mossoró”, que ocorre ao ar livre e narra a história da resistência da população à invasão de Lampião e seu bando.

Mossoró conta ainda com a Festa da Liberdade, que acontece anualmente no mês de setembro, recordando a historicidade de fatos da libertação dos escravos na cidade antes da Lei Áurea, o que desencadeou o espetáculo “Alto da Liberdade”. Na cultura, a cidade é vista como a “Capital da Cultura” do estado. O município valoriza os artistas da terra por meio de legislação específica, como a Lei de Incentivo à Cultura Vingt-Un Rosado, Prêmio Fomento, Acontece, Escola de Artes, Mossoró Cidade Junina, Festa da Liberdade, Auto da Liberdade, Chuva de Bala no País de Mossoró e Oratório de Santa Luzia.

Ressaltamos quatro grandes momentos históricos na cidade que merecem destaque: a “Abolição dos Escravos em 1883, cinco anos antes da Lei Áurea; o Motim das Mulheres, em 4 de setembro de 1875, a revolta liderada por Ana Floriano, contra o possível envio dos seus filhos e maridos para a guerra. Esse episódio culmina com a destruição das fichas de alistamento, bem como no confronto das mulheres com as forças policiais” (CARVALHO, 2012, p. 13). Em 1927, houve a resistência ao bando do cangaceiro do Nordeste, o Lampião, fato que orgulha o povo da cidade de Mossoró. Em 1928, foi efetivado na cidade o Primeiro Voto Feminino no Brasil, pela professora Celina Guimarães Viana.

Ocupando a 95ª posição de maior território entre os 5.570 municípios brasileiros, destaca-se por suas grandes conquistas nos contextos históricos, políticos, sociais, econômicos e culturais. O município conta com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,720, o qual é considerado um indicador médio que está pautado no desenvolvimento social e econômico da cidade, com PIB *per capita* (IBGE/2018) de R\$ 22.185,02, refletindo nas oportunidades, no bem-estar e na liberdade dos cidadãos mossoroenses.

Nesse contexto, diante do desenvolvimento econômico, social e cultural, entre outros fatores que possibilitam o bem-estar social dos cidadãos do município, trazemos os indicadores educacionais alcançados pela rede municipal de ensino nos últimos dez anos, com o intuito de demonstrar os avanços na área da educação, a qual proporciona a melhoria da qualidade de vida em outras áreas, bem como o desenvolvimento intelectual e humano. Destarte, apresentamos os indicadores educacionais atingidos pela Rede Municipal de Mossoró/RN.

Tabela 3: Indicadores Educacionais da Rede Municipal de Ensino

Ano	% TAXA DE APROVAÇÃO	%TAXA DE REPROVAÇÃO	%TAXA DE ABANDONO
2009	80,3	18,5	1,2
2010	83,1	15,9	1
2011	88,1	11,3	0,6
2012	88,8	11,3	0,5
2013	89,6	9,8	0,6
2014	90,7	8,9	0,4
2015	90,8	8,9	0,3
2016	88,6	10,7	0,7
2017	89	10,1	0,9
2018	88,3	11	0,7
2019	88,8	10,5	0,6

**Fonte:** Construída pela pesquisadora. Dados retirados do QEdU/INEP (2009-2019).

A Tabela 3 demonstra os indicadores alcançados pelo município no período de 2009 a 2019. Em relação à taxa de aprovação, o município tem mantido seus resultados entre 85% e 90% dos alunos aprovados na rede. Enquanto o número de alunos reprovados vem declinando consideravelmente entre os anos de 2011 e 2019, essa taxa varia entre 10% dos alunos que ficam retidos no mesmo ano. Já a taxa de abandono segue uma variação de 0,6%. Aqui, hipoteticamente, podemos trazer a política de acompanhamento da comunidade escolar juntamente com as famílias para que os alunos permaneçam frequentando as Unidades Educacionais.

A baixa variação e a permanência desses indicadores refletem diretamente nos resultados obtidos no IDEB. Esses fatores de rendimento tendenciam a estar relacionados à aprendizagem dos alunos, à permanência destes nas escolas, à formação continuada e à valorização dos profissionais da educação, bem como à participação das famílias na educação dos filhos, entre outros fatores. A seguir, apresentamos as metas projetadas pelo Ministério da Educação (MEC) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) atingido na Rede Municipal de Ensino.

Tabela 4: Metas do IDEB projetadas pelo MEC para o município de Mossoró e metas do IDEB alcançadas pelo município no período de 2009 a 2019

ANO	ANOS INICIAIS (1º AO 5º ANO)		ANOS FINAIS (6º AO 9º ANO)	
	METAS PROJETADAS - MEC	IDEB ALCANÇADO NO MUNICÍPIO	METAS PROJETADAS - MEC	IDEB ALCANÇADO NO MUNICÍPIO RME
2009	3.6	4.4	3.3	2.9
2011	4.0	5.1	3.6	4.1

2013	4.3	5.1	4.0	4.4
2015	4.6	5.6	4.4	4.7
2017	4.9	5.6	4.6	4.3
2019	5.2	5.9	4.9	4.7

**Fonte:** Construída pelas pesquisadoras. Os dados foram retirados do INEP (2009-2019).

Na Tabela 4, é possível perceber que, durante seis avaliações que o MEC realizou no município, os índices dos anos iniciais (1º ao 5º ano) evoluíram de forma satisfatória, inclusive, permanecendo em todos os anos com uma variação média de 5.2 quanto aos anos finais (6º ao 9º ano), cuja variação foi, em média, de 4.1. Os dados revelam que os anos iniciais têm se mostrado em um crescimento constante, no entanto, nos anos finais, nos anos 2011, 2013 e 2015, ocorreram evoluções nos indicadores, de forma lenta, mas significativa em se tratando de indicadores educacionais, enquanto nos outros três anos, 2009, 2017 e 2019, houve um retrocesso no desempenho dos alunos. Nesse entendimento, observamos que as dificuldades de aprendizagem hipoteticamente estão diretamente instaladas nos anos finais, o que requer traçar estratégias para a resolução da problemática.

Em face desse cenário, recomenda-se que os conselheiros do CACS do FUNDEB passem a efetivar sua atuação por meio das suas atribuições de forma eficaz para que se aproxime do conceito da eficiência, tendo a sensibilidade de ver os alunos como cidadãos do futuro, os quais serão os protagonistas da história do nosso país. Isso se dá com o acesso a uma educação pública e de qualidade, tendo em vista que os recursos que financiam a educação pública vêm para serem investidos na melhoria da qualidade do ensino.

### 5.3 ANÁLISES DOS DADOS

As análises dos dados empíricos foram produzidas a partir da técnica de análise de conteúdo por categorização. De acordo com Franco (2012, p. 30), “os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e ter como apoio indícios manifestos e capturáveis no âmbito das comunicações emitidas”. Dessa forma, entendemos que os dados construídos precisam apresentar autenticidade, a fim de corresponder ao objeto pesquisado. Para o desenvolvimento das categorizações da pesquisa, seguimos a abordagem de Bardin (2016), que possibilita os caminhos para conduzir as análises dos dados empíricos por meio da:

pré-análise; exploração do material; categorização e tratamento dos resultados interpretação; e inferência.

Diante dessa afirmação, compreendemos que os dados desenvolvidos e construídos na pesquisa devem apresentar e corresponder a autenticidade para o objeto pesquisado. Nessa direção, identificamos que essa técnica foi a mais adequada para realizar nossas análises e entender as falas dos sujeitos diante das indagações surgidas, considerando que os diálogos elaborados pelos sujeitos durante a realização das entrevistas semiestruturadas foram discursos de fundamental importância para o desenvolvimento e produção dos dados empíricos.

Em face do exposto, entendemos que é fator primordial conhecer todos os aspectos e ações relativas ao comportamento dos sujeitos, seja nas mensagens emitidas verbalmente, seja no seu agir de forma espontânea, seja nos componentes cognitivos e comportamentais produzidos ativamente por eles. Conforme Franco (2012, p. 12), “o ponto de partida da Análise de Conteúdos é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”. Nessa ótica, encontramos esses elementos produzidos pelos conselheiros nas entrevistas semiestruturadas atuando como sujeitos participantes do CACS do FUNDEB.

Iniciamos nossas análises buscando compreender o processo que o pesquisador necessitava realizar para materializar a pesquisa por meio dessa técnica. Inicialmente, elaboramos estratégias para a construção dos dados com vistas a identificarmos as inferências da análise nas entrevistas realizadas com os conselheiros.

Foi possível idealizar e seguir o esquema segundo abordagem de Bardin (2016) para o desenvolvimento de uma análise, a qual se conduz a partir dos seguintes itens: pré-análise, exploração do material, categorização e tratamento dos resultados interpretação e inferência.

Partindo desse entendimento, Bardin (2016, p. 125) define que a pré-análise “[...] corresponde a um período de instituições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise”.

Bardin (2016, p. 125) ressalta que a “pré-análise aparece por meios das fases da leitura flutuante, da escolha dos documentos, formulação das hipóteses e dos objetivos, referenciação dos índices e a elaboração dos indicadores e preparação do

material”. A partir dessa sistematização, organizamos nosso trabalho com a leitura flutuante dos seguintes documentos: aplicação de questionário da entrevista semiestruturada e transcrição dos áudios com as falas dos sujeitos construídas por meio das entrevistas gravadas de forma on-line pela plataforma Google Meet.

Realizamos leitura flutuante, que apresenta um contato direto com os documentos produzidos para a pesquisa a serem analisados. Na sequência, compilamos os documentos, considerando o estudo de Bardin (2016), o qual inclui que, para a realização das análises dos dados, faz-se necessária a instituição de um *corpus*<sup>10</sup>, levando em conta os preceitos das regras da exaustividade, da representatividade, da homogeneidade e da pertinência (BARDIN, 2016).

Desse modo, para a escolha dos documentos, buscamos fazer uso da regra da exaustividade do *corpus*, sendo necessária a utilização de todos os documentos produzidos, sem que haja a exclusão de qualquer informação, para que estas possam esclarecer todos os contextos do campo empírico da pesquisa (FRANCO, 2012).

Na sequência, usamos a regra da homogeneidade, tendo em vista que seguimos os padrões já definidos por meio da entrevista semiestruturada com vistas a entender todas as mensagens dos sujeitos obtidas por intermédio das questões pautadas no questionário. Franco (2012, p. 57) ressalta que essas regras “devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade que extrapolem os critérios e os objetivos definidos”. Ou seja, todas as técnicas devem estar em conformidade com o tema, bem como ser efetivadas por sujeitos semelhantes (BARDIN, 2016). Em relação à regra da representatividade, decidimos não trabalhar nesse contexto, haja vista já dispormos dos sujeitos definidos para a pesquisa, os quais se tratam de conselheiros do CACS do FUNDEB.

Outrossim, estabelecemos como objetivo do processo de análise assegurar um percurso cognitivo o qual possibilitasse alcançar os resultados do objetivo geral da pesquisa. Este foi definido como: analisar como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB) atua a partir das suas atribuições, bem como a utilização dos dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) para a efetividade dos processos democráticos por meio do gerenciamento dos recursos financeiros, na busca da melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN.

---

<sup>10</sup> O *corpus* é o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica escolhas, seleções e regras (BARDIN, 1997, p. 96).

É preciso destacar que as entrevistas semiestruturadas com os cinco sujeitos foram realizadas de forma on-line, citada anteriormente, em virtude da pandemia do novo coronavírus, e foram efetivadas entre os meses de fevereiro e abril de 2021.

Nesse aspecto, as perguntas da entrevista semiestruturada foram construídas considerando nossos objetivos específicos, tendo sido necessário refazer por diversas vezes para que o próprio correspondesse ao nosso propósito junto aos sujeitos e à pesquisa. É notório que a entrevista proporciona uma troca de experiência entre o sujeito e o pesquisador, a fim de que, por meio desses parâmetros, o pesquisador possa coletar dados para a construção da análise visando um diagnóstico e/ou uma solução de dificuldade no âmbito social. Para Goode e Hatt (1969, p. 237 *apud* LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 196), a entrevista “consiste no desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de certo ato social como a conversação”.

A esse respeito, Bardin (2016, p. 93) ressalta:

Entrevistas não diretivas de uma ou duas horas que necessitam de uma prática psicológica confirmada ou entrevista semidiretivas (também chamadas com plano, com guia, com esquema, focalizadas, semiestruturadas), mais curtas e mais fáceis: seja qual for o caso, deve ser registrada e integralmente transcrita (incluindo hesitações, risos, silêncios, bem como estímulos do entrevistador).

Diante das afirmações dos referidos autores, acrescentamos que é de fundamental importância que o pesquisador conheça as expressões que os sujeitos transmitem e exprimem nos seus discursos nas mais variadas formas de realizarmos as leituras “verbais (mensagens) carregadas de componentes cognitivos, subjetivos, afetivos, valorativos e históricos mutáveis” (FRANCO, 2012, p. 13).

Sendo assim, as manifestações produzidas pelos sujeitos são o que constituirão suas atitudes habituais por meio dos discursos e suas ações cotidianas. Desse modo, *a priori*, compreendemos que as mensagens elaboradas nas falas dos sujeitos durante as entrevistas semiestruturadas são momentos em que podemos dialogar sobre a sua atuação como membros titulares do CACS do FUNDEB de Mossoró/RN.

Nesse entendimento, após as (re)leituras realizadas, detectamos a necessidade de utilizarmos as análises por categorização, chegando às categorias iniciais, intermediárias e finais com inúmeras (re)leituras das falas, compreendendo

as mensagens dos sujeitos. Segundo Franco (2012, p. 65), “as categorias não são definidas *a priori*. Emergem da ‘fala’, do discurso do conteúdo das respostas e implicam constantemente ida e volta do material de análise à teoria”.

Nesse contexto, o processo de categorização tem início a partir das observações e das interpretações das mensagens para que, em seguida, as falas dos sujeitos possam corresponder na criação de códigos e, assim, iniciar o processo de códigos (FRANCO, 2012). No decorrer das análises, respaldamo-nos tecendo os enlaces para as contribuições da pesquisa em referenciais teóricos fundamentados em Bobbio, Paro, Dahl, Bordenave, Cabral Neto e França, autores que em suas abordagens tratam de financiamento, gerencialismo, transparência, controle social, o que compreende o nosso objeto de estudo.

Nesse sentido, as categorias iniciais trazem inferências que nos direcionam para as primeiras percepções, enquanto as categorias intermediárias nos permitem avançar ao primeiro nível de interpretação e as categorias finais reúnem todos os conceitos das categorias iniciais e intermediárias. No quadro abaixo, demonstramos o processo de categorização.

Quadro 10: Processo de formação das categorias iniciais, intermediárias e finais

INICIAIS	INTERMEDIÁRIAS	FINAIS
1. Perfil na indicação do conselheiro.	1. Democracia e participação do CACS do FUNDEB: desafios e percepções.	1. FORTALECIMENTO DO CACS DO FUNDEB E SUA ATUAÇÃO POR MEIO DOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS.
2. A importância de realizar as análises dos recursos investidos para melhoria da qualidade do ensino.		
3. Atuação do CACS do FUNDEB: uma possibilidade da melhoria na qualidade do ensino.		
4. Envolvimento dos representantes no CACS do FUNDEB e sua autonomia para a tomada de decisões.		
5. Empenho e responsabilidade do CACS do FUNDEB.		
7. Fragilidades durante a gestão do CACS do FUNDEB: dificuldades quanto à participação das representações de alguns conselheiros nas reuniões e formação de quórum.	2. Autonomia e o poder de influência no campo de atuação ativa.	
8. Vulnerabilidade na execução de algumas atribuições vinculadas ao CACS do FUNDEB.		
9. Invisibilidade do CACS do FUNDEB mediante a comunidade escolar e sociedade local.	3. Formação possibilidade de superar os desafios	

10. Formação Continuada: uma possibilidade de fortalecimento e compreensão para a efetividade das atribuições do CACS do FUNDEB.	da gestão e atuação do CACS do FUNDEB.	
11. SIOPE uma ferramenta de fiscalização e de acompanhamento dos recursos públicos investidos em educação.	4. SIOPE e a possibilidade da exequibilidade do processo de acompanhamento pela sociedade.	2. TRANSPARÊNCIA: MECANISMOS QUE ASSEGURAM A PUBLICIZAÇÃO, PARA O CONTROLE, O ACOMPANHAMENTO E O CUMPRIMENTO DO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS.
12. SIOPE e a transparência dos recursos públicos investidos.		
13. A importância do SIOPE para a atuação do CACS do FUNDEB no contexto educacional.	5. A transparência: uma ferramenta para a efetividade das atribuições do CACS do FUNDEB.	
14. SIOPE um instrumento de fortalecimento para o CACS do FUNDEB.		

**Fonte:** Elaborado pelas pesquisadoras a partir das entrevistas, modelo segundo Fossá (2003).

O Quadro 10 foi construído segundo a perspectiva de Fossá (2003), o qual apresenta as fases das categorias iniciais, intermediárias e finais que possibilitaram uma contextualização que nos permitiu uma visualização ampla, facilitando dessa maneira traçarmos nossas inferências dos dados. A categorização é vista como a fase mais produtiva da análise de conteúdo, tendo em vista que é a partir dos dados coletados que elas são definidas, contudo, sujeitando-se a seguir a um conjunto de parâmetros para realizar as análises.

Para Bardin (2016, p. 148), a “categorização é um processo de tipo estruturalista e comporta duas etapas: o inventário: Isolar os elementos e a classificação: repartir os elementos e, portanto, procurar ou impor certa organização às mensagens”. Nesse contexto, trazemos as categorias iniciais, intermediárias e finais com base no apanhado dos documentos das vozes dos sujeitos por meio das entrevistas realizadas e consideramos as mensagens selecionadas mediante as expressões dos sujeitos, as quais foram primordiais para a compreensão dessa categorização, partindo da constituição do CACS do FUNDEB, bem como de sua atuação diante da sociedade.

Em face das análises das entrevistas semiestruturadas, surgiram duas bases temáticas que contemplaram os objetivos propostos para a pesquisa, que se caracterizaram como as categorias finais: fortalecimento do CACS do FUNDEB e sua atuação por meio dos processos democráticos e a transparência: mecanismos que asseguram a publicização, para o controle, acompanhamento e cumprimento do uso dos recursos públicos. As categorias finais foram construídas a partir dos discursos

dos sujeitos nas entrevistas referentes à sua percepção de participação nos processos democráticos para a efetividade de suas atribuições.

Isso posto, buscamos investigar a relação de participação no âmbito desses processos, bem como o envolvimento dos conselheiros, sua atuação enquanto conselheiros para que fortalecimento destes, tendo como finalidade a melhoria da qualidade do ensino do município de Mossoró.

Para a realização das entrevistas e identificação dos conselheiros, usamos a nomenclatura de letras maiúsculas do alfabeto com o nome do segmento que representava, conforme Quadro 11, considerando que a identidade dos sujeitos somente deve ser revelada mediante assinatura do termo de autorização pelos sujeitos. Sendo assim, optamos em utilizar esses parâmetros para facilitar o processo de identificação nas análises, como também por compreender que a identificação dos sujeitos não altera os resultados da pesquisa.

Quadro 11: Nomenclatura nominal dos conselheiros

<b>SEGMENTOS QUE REPRESENTAM</b>	<b>IDENTIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS</b>
REPRESENTANTE DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	A
REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	B
REPRESENTANTE DE PAIS DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	C
REPRESENTANTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	D
REPRESENTANTE DOS(AS) DIRETORES(AS) DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS	E

**Fonte:** Construído pelas pesquisadoras, 2021.

Apresentamos, ainda, as perguntas que nortearam nossas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos participantes da nossa pesquisa, como forma de situarmos os leitores em relação às perguntas propostas para atingirmos os resultados do nosso objeto da pesquisa. Inicialmente, fizemos uma caracterização dos sujeitos, a partir do perfil dos conselheiros, com destaque para a profissão e a formação, o segmento que representam, a idade e o tempo do mandato. Em seguida, fizemos as

seguintes perguntas/questões norteadoras (APÊNDICE B) das entrevistas semiestruturadas (2021): O que o CACS do FUNDEB apresenta para você como membro titular. Você se considera capacitado para atuar no CACS do FUNDEB? Você conhece as atribuições que o CACS do FUNDEB deve exercer para a melhoria da qualidade do ensino? Como o CACS do FUNDEB acompanha as atribuições concernentes ao Censo Escolar, à Proposta Orçamentária, à visita às obras, à análise dos balancetes dos recursos investidos? Como o CACS do FUNDEB analisa os indicadores dos resultados obtidos na Rede Municipal de Ensino de Mossoró? De que forma acontece (Existe um acompanhamento sistematizado? O CACS do FUNDEB discute os resultados da Rede de Ensino alcançados em reunião)? Diante dos resultados obtidos na Rede Municipal de Ensino de Mossoró no período de 2017 a 31 de março de 2021, como o CACS do FUNDEB se posicionou para redimensionar novas estratégias referentes aos investimentos dos recursos do ano subsequente utilizando os dados disponíveis no SIOPE? Quais as intervenções realizadas pelo CACS na proposta orçamentária? O CACS do FUNDEB discute a proposta orçamentária com o Poder Executivo para traçar as prioridades a serem atendidas para a melhoria da qualidade do ensino? O CACS do FUNDEB conhece a importância que o SIOPE dispõe para redimensionar novos indicadores para o Sistema de Ensino de Mossoró/RN? O CACS do FUNDEB utiliza os dados disponíveis no SIOPE para redimensionar a melhoria dos indicadores da Rede Municipal de Ensino de Mossoró/RN? Por fim, pedimos que os entrevistados descrevessem a atuação do CACS do FUNDEB para atingir a melhoria do Ensino da Rede Municipal de Ensino de Mossoró.

Nesse contexto, centramo-nos em construir as interpretações das inferências a partir da sua atuação, analisando todo o processo de atribuições que a ele está vinculado para o seu fortalecimento por meio dos processos democráticos e da transparência, mecanismos que asseguram a publicização para o controle, acompanhamento e cumprimento do uso dos recursos públicos, em prol da melhoria da qualidade do ensino.

Desse modo, os conselheiros precisam compreender o significado da sua responsabilidade e do seu trabalho, a fim de que não transfiram para as deliberações resultados que encontram somente nas atividades que lhes são prazerosas, que lhes dão sabores doces nos debates. Bobbio (1987) aponta que “o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim quando tornadas

públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas”. Ou seja, os conselheiros devem perceber que toda sua prática será exposta, publicizada e que estará posta para ser apreciada pela sociedade civil, propiciando o acesso dos sujeitos a participarem dos processos em que estão incluídas. Possibilita, assim, a reformulação das políticas públicas educacionais de financiamento da educação para melhoria e qualidade do ensino da rede municipal de ensino, as quais devem atender a todos os cidadãos envolvidos.

Nessa perspectiva, a análise dos dados construídos na pesquisa empírica foi desenvolvida considerando as categorias postas no subcapítulo 5.3, que trata da análise de conteúdo. Apresentamos toda temática trabalhada para chegar nas categorias finais: 1. fortalecimento do CACS do FUNDEB e sua atuação por meio dos processos democráticos e 2. transparência: mecanismos que asseguram a publicização, para o controle, acompanhamento e cumprimento do uso dos recursos públicos, as quais traremos como subcapítulos norteadores das análises dos dados empíricos colhidos ao longo da pesquisa, observando cada detalhe dos sabores e dissabores dos conselheiros.

#### 5.4 FORTALECIMENTO DO CACS DO FUNDEB E SUA ATUAÇÃO POR MEIO DOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS

O processo de democratização no Brasil e dos conselhos de acompanhamento e controle social está vinculado a fatores que possibilitarão a efetividade desses processos. Dentre eles, “a participação, cidadania, controle do estado pela sociedade civil, conselhos, responsabilização, ética, transparência e outros [...]”, como processo de democratização das políticas públicas (BRASIL, 2016).

Destarte, é essencial que o processo democrático venha a se instituir e fortalecer mediante a participação e representação direta ou indireta dos indivíduos para as tomadas de decisões, as quais devem contemplar a sociedade civil e, assim, garantir seus direitos sociais e fundamentais.

Nessa percepção, a democracia ativa instiga os cidadãos a compreenderem o quanto é fundamental sua participação nesses processos, com o intuito de que suas prerrogativas sejam cumpridas por meio de suas intervenções e posicionamentos, visto que isso proporciona a efetividade na prática de acordo com o que se encontra fundamentado nas políticas públicas. Sendo assim, os conselhos de controle social,

quando bem representados e com uma participação efetiva, fazem com que os gestores públicos utilizem os recursos públicos de forma transparente e sigam o que determina a legislação brasileira. Isso posto, mencionamos os conselhos de acompanhamento e controle social, os quais são vistos como elementos indispensáveis para o efetivo exercício da cidadania na conjuntura do Estado democrático de direito.

Entendendo que democracia se faz por participação da sociedade no sentido de desejar melhorar o contexto social em que se vive e que, para tanto, é preciso que todos se incluam nesse processo de busca por melhorias sociais e educacionais, compreendemos a necessidade de um conselho heterogêneo e plural para representar a sociedade de maneira inclusiva, como seres representantes da sociedade, visto que suas ações são componentes determinantes para o fortalecimento dos processos democráticos no âmbito da gestão pública.

Sob essa ótica, citamos o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS do FUNDEB) do município de Mossoró, com a finalidade de compreendermos seus desafios e percepções para o exercício da democracia, fundamentada na participação, representação e autonomia dos membros do conselho mediante a atuação, levando em consideração que esta se respalda nesses processos democráticos no âmbito da política, a qual se resume em eleger seus representantes para governar os entes federativos.

Diante desse cenário, é possível observar a realidade esperada da “democratização da sociedade”, tão citada por Bobbio (1989, p. 55), no sentido de que a sociedade necessita de “novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organização de tipo hierárquico ou burocrático”, mas que concretizem espaço para discussões e debates em que o povo possa argumentar e ter oportunidades iguais.

Portanto, para que haja participação social, faz-se necessário ocupar os espaços conquistados pela sociedade civil, como condição essencial para a efetividade da qualidade das ações e intervenções para resolução das problematizações, demandas expressas no âmbito social advindas da conjuntura estatal.

Nesse sentido, o CACS do FUNDEB se sustenta por parâmetros democráticos com níveis de conhecimento plural e atuação consciente de cada conselheiro participante, demonstrando, ou não, suas fragilidades, sua construção, sua participação, vencendo os desafios propostos.

A esse respeito, os(as) conselheiros(as) partícipes do CACS do FUNDEB, quando perguntados(as) sobre o que o conselho representa para eles(as), relatam como se sentem:

Representa muito compromisso, responsabilidade envolvimento, então assim, “eu” me sinto muito lisonjeada quando eu sou convocada para participar desse processo (CONSELHEIRO “D” REPRESENTANTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Entrevista, 21/04/2021).

Na “minha” visão o conselho representa compromisso e muita responsabilidade não só por parte da presidente, mas de todos os membros que fazem parte do conselho (CONSELHEIRO “B” REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Entrevista, 07/04/2021).

A responsabilidade e a seriedade de participar do CACS do FUNDEB são perceptíveis nas falas dos conselheiros, trazendo compromisso, responsabilidade e vivência como fatores fundamentais para as suas atuações, relatadas também pelo conselheiro “A”, representante de estudantes educação básica pública: “O conselho representa oportunidades de nós estudantes participar mais, entender mais sobre nossas ações para melhoria da educação básica, não tem pessoa que saiba mais se a educação é de qualidade ou não, que o próprio estudante” (Entrevista, 01/04/2021). O conselheiro “A” reconhece a importância da representatividade dos estudantes no conselho para contribuir e se posicionar quanto à melhoria da educação, pois são os que mais recebem o efeito dessas decisões, os que estão na ponta, no chão da escola.

Podemos perceber o que o CACS do FUNDEB representa para cada conselheiro, o compromisso, a participação, a necessidade da “descentralização do poder que se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão” (PARO, 2001, p. 57). As ações a serem executadas pelos conselheiros dependem de uma diversidade de fatores nos aspectos sociais e culturais, os quais permitem alcançar a pluralidade no processo da tomada de decisão para a melhoria da qualidade do ensino por meio dos indicadores educacionais.

Nesse sentido, Gohn (2003, p. 19 *apud* FRANÇA, 2006, p. 128) explicita que a “[...] a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas”. Diante dessas reflexões, os conselhos de controle social desenvolvem papel importantíssimo na

sociedade, tendo em vista que a participação dos cidadãos os envolve nas políticas públicas, como também reúne o Estado e a sociedade civil em prol da melhoria das políticas públicas e sociais.

Dessa forma, o CACS do FUNDEB dispõe de atribuições para promover ações que possibilitam a efetivação do que está proposto nas políticas públicas educacionais. No entanto, para que essa ação ocorra, é primordial que os conselheiros tenham consciência e conhecimento sobre o papel do conselho. As mensagens imbuídas pelos conselheiros reforçam a importância de serem comprometidos, responsáveis e participativos diante dos segmentos que representam, considerando a importância da sua atuação para o fortalecimento dos processos democráticos, apresentados no CACS do FUNDEB, a fim de garantir a melhoria da qualidade da educação pública brasileira.

Nessa direção, a conselheira “C”, representante de pais de alunos da educação básica pública, entende a fiscalização dos recursos como uma das atribuições de grande importância. Segundo ela, “a fiscalizadora principalmente dos recursos que são destinados à educação, eu acho que talvez seja mais primordial de todas as atribuições essa função fiscalizadora” (Entrevista, 09/04/ 2021). Porém, a conselheira “E”, representante dos(as) diretores(as) de escolas básicas públicas, declara que os membros do conselho precisam ir além de conhecer as atribuições, sendo necessário participar das reuniões: “algumas atribuições não foram desenvolvidas pelo CACS do FUNDEB, em virtude da falta de quórum para as reuniões, bem como para os planejamentos das ações a serem desenvolvidas pelo conselho” (Entrevista, 17/03/2021).

Os conselheiros endossam que conhecem as atribuições a serem exercidas pelo CACS do FUNDEB. Todavia, nas percepções deles, pode-se constatar que as atribuições mais fiscalizadas pelos conselheiros são o acompanhamento e a fiscalização das prestações de contas. É notório na maioria das falas que eles fiscalizam e são bem envolvidos na verificação dos recursos investidos, porém, a conscientização da participação nas reuniões precisa ser primordial para que as demais atribuições possam ser desenvolvidas, as quais poderão trazer relevantes contribuições para a melhoria da qualidade do ensino.

Para Cabral Neto e Castro (2011, p. 748), “a reforma gerencial é a busca da eficiência, pela redução e controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade de serviços públicos, pela descentralização administrativa, concedendo

maior autonomia”. Assim sendo, podemos constatar a preocupação e o compromisso dos conselheiros quanto ao seu fazer em relação aos recursos investidos na educação municipal. No entanto, pudemos observar, no decorrer dos discursos, algumas falas que tendenciam para as fragilidades já apontadas por alguns conselheiros.

O conselheiro “A”, representante de estudantes educação básica pública, destaca a importância de acompanhar os recursos, ao afirmar “que agora já conhece as atribuições do conselho como: acompanhar o Censo escolar, a proposta orçamentária, o transporte escolar e analisar os balancetes referentes à aplicação do recurso que vem para o FUNDEB municipal” (Entrevista, 01/04/2021).

Compreendemos que cabe aos conselheiros atuarem de forma a supervisionar a proposta orçamentária e o censo escolar, as visitas às obras e as análises dos balancetes dos recursos investidos. Estas são atribuições primordiais para que o CACS do FUNDEB desempenhe sua função no âmbito educacional, conforme versa o § 2º do artigo 33, da Lei n. 14.113/2020, em que os conselheiros precisam estar revisitando as normativas, a fim de entender suas atribuições e se fortalecer para quebrar as fragilidades:

O censo escolar e a proposta orçamentária nunca foram discutidos, nem ponto de pauta nas reuniões. As visitas as obras não ocorreram na minha gestão porque em 2020 aconteceu a pandemia do coronavírus (CONSELHEIRO “A” REPRESENTANTE DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, Entrevista, 01 de abril de 2021).

Infelizmente “eu” nunca participei do acompanhamento da proposta orçamentária. sinto que o CACS estava instituído, como fosse apenas para assinar um papel, como se fosse de uma “tabela”, mas na verdade, “eu” desconhecia essa função (CONSELHEIRO “B” REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Entrevista, 07 de abril de 2021).

Em relação ao acompanhamento do censo escolar, a conselheira “D”, representante da Secretaria Municipal de Educação, afirma que “no conselho nunca tivemos uma pauta específica para falar do acompanhamento dos indicadores nem da quantidade de alunos matriculados no censo escolar. Sobre a proposta orçamentária a gente nunca se envolveu com esse documento” (Entrevista, 21/01/2021). Nesse sentido, quanto à supervisão da proposta orçamentária do município no tocante à área da educação, os conselheiros relataram que, durante o mandato, em nenhum momento participaram, bem como não tiveram acesso à proposta orçamentária pautada anualmente para executar as ações na educação do município. Vale apontar que a conselheira “C”, representante de pais de alunos da

educação básica pública, declara “acreditar na existência desse acompanhamento, mas diante do seu posicionamento é perceptível a incerteza da informação” (Entrevista em 09/04/2021).

Bobbio (2000, p. 205) nos ajuda a compreender essas questões ao afirmar “a publicidade dos atos do governo, pois somente quando o ato é público os cidadãos estão em condição de julgá-lo e, portanto, de exercer diante dele uma das prerrogativas fundamentais do cidadão democrático, o controle dos governantes”. Dessa forma, essa ação de “ocultação” dos dados orçamentários destinados à educação, em que os conselheiros do CACS do FUNDEB não têm acesso, impede a efetividade da sua atuação de forma eficiente.

Por ser uma das incumbências do conselho, entendemos que emitir o aval de todos os investimentos e gastos na educação é desafiador, por aprovar algo que não foi discutido inicialmente por eles. Contudo, a aprovação das contas dos recursos do FUNDEB, pelos conselheiros, é uma garantia que o ente federado tem em continuar recebendo os repasses financeiros, mas que os conselheiros desconhecem onde e em quais metas traçadas inicialmente os recursos foram aplicados, em virtude de o poder executivo não disponibilizar nem convidar o conselho para fazer parte da construção dos documentos orçamentários financeiros destinados à educação.

Nesse sentido, Paro (2005, p. 19) explicita que, “se quisermos caminhar para essa democratização, precisamos superar a atual situação que faz a democracia depender de concessões”. Isso posto, é imprescindível que o conselho passe a desenvolver mecanismo de interação para que os conselheiros do CACS do FUNDEB venham a refletir sobre o exercício do seu papel no conselho, a fim de que os recursos destinados para a educação sejam investidos com eficiência, com vistas ao alcance de todos quantitativa e qualitativamente.

Para Bordenave (1994, p. 20), o maior bem da “sociedade, a participação, fixa-se ao ambicioso objetivo final da ‘autogestão’, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes”. Evidencia-se, então, a necessidade da participação efetiva mediante todas as atribuições a eles proferidas para que façam uso da sua autonomia, se posicionem face ao poder público e à sociedade e conquistem seu espaço como representantes dos cidadãos.

Diante do exposto, mesmo com a fiscalização dos recursos efetivada pelos conselheiros e com as dificuldades apontadas, o conselheiro “A”, representante de

estudantes da educação básica pública, expõe que “na análise dos balancetes os conselheiros eram bem atuantes, apesar da dificuldade em conseguir os documentos da prefeitura para o conselho fazer o acompanhamento e a fiscalização dos recursos investidos” (Entrevista, 01/04/2021). À vista disso, hipoteticamente podemos chegar à conclusão de que existe um interesse maior de participação pelos conselheiros quando o conselho analisa as prestações de contas, ou seja, há a análise dos balancetes. Dito isso, pudemos observar que as atribuições do CACS do FUNDEB são instrumentos mediadores que possibilitam a atuação e execução das ações no contexto dos processos democráticos, com vistas a acompanhar os investimentos realizados pela gestão pública no âmbito educacional de acordo com o planejamento anual.

No entanto, as narrativas dos conselheiros mostram que os processos democráticos dentro do conselho ainda são muito frágeis em relação à participação, ao conhecimento, à autonomia e ao poder de decisões. Ou seja, o conselho tem a obrigação de validar os dados inseridos via SIOPE, mas se percebe muita dificuldade por parte do poder executivo para que os conselheiros tenham acesso às informações para a efetivação do acompanhamento e controle social sobre os recursos financeiros destinados à educação municipal.

Com base nesse contexto, é possível concluir que os conselheiros do CACS do FUNDEB necessitam refletir acerca de sua autonomia e do poder de decisões para que sua participação seja evidenciada diante da sociedade civil, fazendo com que os conselheiros se sintam importantes no exercício do seu papel mediante seu posicionamento no contexto local e garantindo, assim, o uso dos recursos financeiros com eficiência para o alcance de resultados na área educacional.

## 5.5 TRANSPARÊNCIA: MECANISMO QUE ASSEGURA A PUBLICIZAÇÃO, PARA O CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E CUMPRIMENTO DO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A democracia é a maior ação de poder que o povo possui para emanar sua participação no que concerne ao que lhe é de direito (educação, saúde, habitação, alimentação, trabalho e respeito à cidadania), que engloba os fatores de uma vida com qualidade para uma população emancipada.

Desse modo, compreendemos que a transparência dos recursos destinados à educação também é um exercício democrático. No âmbito do conselho, acerca das muitas atribuições que não estão sendo exercidas pelos conselheiros, Dahl (2001, p. 64) pontua que “direitos essenciais para um processo democrático, a livre expressão tem seu próprio valor, por contribuir para a autonomia”. Assim, hipoteticamente, podemos perceber a necessidade de os conselheiros desenvolverem sua autonomia dentro do conselho, a qual acontece mediante sua reflexão e discernimento sobre sua atuação para a efetividade dos processos democrática e, conseqüentemente, à conquista dos seus direitos a partir do seu fazer.

Nesse diálogo, Bordenave (1994, p. 29-30) declara que “a participação, mesmo concedida, encerra em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder”, no sentido da consciência da politização dos conselheiros quando estão em exercício de sua prática.

Os conselheiros, como agentes representantes da sociedade, usufruem das possibilidades que o CACS do FUNDEB dispõe para o acompanhamento e a execução do uso dos recursos públicos do FUNDEB pelo poder público. Na medida “em que o poder consiste numa potencialidade de influir no comportamento alheio, pode-se dizer que ter poder implica, mesmo que apenas potencialmente, dispor de certa autoridade” (WEBER, 1979, *apud* PARO, 2000, p. 77), viabilizando o crescimento, a autonomia e as tomadas de decisões que estabelecem avanços nas ações do conselho.

Esse poder, que é inerente ao conselho, somente se transforma em poder quando é construído e se trabalha para que todos seus fazeres sejam pautados nos resultados da melhoria de todos os objetivos que foram criados para o fazer da prática do CACS do FUNDEB, sem medo de publicizar seus resultados e seus efeitos com transparência para serem compartilhados com toda a sociedade, pois o fim de suas ações será refletido na melhoria da qualidade do ensino por meio de investimentos realizados na educação com os recursos do FUNDEB.

Nessa percepção, compreendemos que o CACS do FUNDEB é fundamental para que os entes federados recebam os recursos do FUNDEB, bem como sua regularização implica diretamente os repasses destes para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Destarte, procuramos compreender como o poder executivo oportuniza os conselheiros a participarem das discussões concernentes aos investimentos dos recursos do fundo, no âmbito da proposta orçamentária para a

melhoria das políticas públicas educacionais no município. Sobre essa questão, os conselheiros expressam:

Nunca participamos desse momento, até porque na hora de organizar o orçamento do município, nunca recebemos convite, bem como o CACS do FUNDEB nunca recebeu de forma oficial o projeto antes da sua aprovação nem depois de sua aprovada (CONSELHEIRO “B” REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Entrevista, 07 de abril de 2021).

Em relação ao poder executivo, distanciamento total. Mas com o(a) Secretário(a) de educação a gente tinha mais proximidade, por respeito, por reconhecimento do trabalho (CONSELHEIRO “C” REPRESENTANTE DE PAIS DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, Entrevista, 09 de abril de 2021).

O conselho nunca foi convidado na minha gestão pelo poder executivo para discutir essa pauta para tratar sobre a proposta orçamentária. O CACS nunca teve acesso da proposta orçamentária antes da sua aprovação e nem depois. (CONSELHEIRO “E” REPRESENTANTE DIRETORES(AS) DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS, Entrevista, 17 de março de 2021).

Ao observarmos os discursos dos conselheiros, deduzimos a existência da falta de transparência junto aos conselheiros dos recursos do Fundo que serão investidos para o ano subsequente. O FNDE/MEC (2013, p. 191) relata que “a transparência nas ações e a possibilidade de se organizar, sobretudo por meio de órgãos consultivos e deliberativos, que contem com participação de representantes de todos os segmentos a comunidade local”. Diante disso, é imprescindível que os conselheiros tomem conhecimento e discutam esse documento com o poder executivo, considerando que cabe a eles a validação final das prestações de contas por meio do parecer final do CACS do FUNDEB.

A conselheira “B”, representante do conselho municipal de educação, tem um sentimento de desvalorização do poder executivo com o conselho. Na voz dela, é como se o conselho fosse algo mecânico, instituído “apenas” para o município não perder os recursos. Em contínuo, as conselheiras “D” (Entrevista, 21/04/2021) e “E” (Entrevista, 17/03/2021) compactuam do mesmo sentimento, revelando que desconhecem essa ação, mas que também o conselho nunca questionou sobre o assunto. Nessa perspectiva, a conscientização do poder da participação para um ambiente coletivo que traz em sua inerência a atitude política dos participantes potencializa as atitudes democráticas nesse espaço social, pois

a participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar. fazer coisas, afirma-se a si mesmo e dominar a natureza e o

mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas tais como a interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e ainda, a valorização de si mesmo pelos outros (BORDENAVE, 1994, p. 16).

Portanto, o processo de participação é necessário para que os indivíduos possam ser vistos como agentes democráticos e consigam se envolver com autoconhecimento, sendo assim seres capazes de refletir sobre seu valor como seres sociais. Nessa direção, os conselheiros do CACS do FUNDEB precisam compreender o sentido da sua afirmação em aceitar fazer parte do conselho e ter a consciência de que, nessa função, estão representando a sociedade civil local.

À vista disso, supostamente devido ao fato de os conselheiros não serem vistos como cidadãos valorosos pela administração pública, isso provoca desmotivação no exercício da sua função, fragiliza os processos democráticos por eles exercidos e, ainda, os dispersa, o que dificulta a formação dos quóruns para as reuniões previstas na legislação do CACS do FUNDEB.

Desse modo, o conhecimento dos cidadãos sobre a governança, suas falas, suas imposições e seus questionamentos supostamente inibe a atuação dos governantes de forma incoerente. Por essa razão, é necessário ter ciência dos atos governamentais para ser participativo. Nesse sentido, encontramos descontentamento na fala do conselheiro “A”, representante de estudantes educação básica pública, quando diz “em relação à secretaria, a gente tinha uma conselheira que é representante da secretaria de educação, mas em relação a Secretária, eu só vi na posse do Conselho, e nunca mais apareceu” (Entrevista, 01/04/2021). Completa a fala a conselheira “B”, representante do conselho municipal de educação, “acredito que a gestão passada até 2020, o poder executivo a ‘prefeita’ não sabia nem quem eram os membros do CACS do FUNDEB, mas o(a) Secretário(a) de Educação, sempre que precisava nos atendia prontamente” (Entrevista, 07/04/2021).

As vozes entoadas pelos conselheiros reafirmam o que foi posto anteriormente. Quanto ao secretário(a) de educação, o distanciamento sempre existiu, mas, mesmo mantendo esse afastamento com os conselheiros, sempre procurava a atender a solicitações oficiais do CACS do FUNDEB para que suas ações fossem realizadas. Para Bordenave (1994, p. 32), “a administração define certos limites dentro dos quais os administradores têm o poder de decisão”. Isso posto, é inevitável observar que em todos os discursos existe uma limitação enfrentada por eles para a realização das

suas funções relacionadas à participação, à autonomia e à tomada de decisões, bem como o sentimento de desvalorização por parte do poder público.

Nos discursos dos conselheiros, observa-se ainda uma preocupação em participarem desse momento com o Poder Executivo, tendo em vista que o CACS do FUNDEB é quem aprova e emite o parecer final para aprovação dos recursos do FUNDEB destinados para o município. Nesses discursos, é possível concluir que os conselheiros do CACS do FUNDEB têm toda uma responsabilidade de verificar, de validar dados financeiros, de aprovar contas, mas não participam do desenvolvimento do documento inicial, ou seja, a proposta orçamentária na qual estão distribuídas todas as ações para sua execução na educação municipal.

Partindo desse pressuposto, procuramos compreender como os conselheiros utilizam os mecanismos disponibilizados pelo SIOPE como ferramenta de acompanhamento dos recursos investidos na educação pública a partir da inserção dos dados financeiros pelos entes federados, considerando que o referido sistema disponibiliza dados fundamentais para a efetivação do acompanhamento, da transparência e do controle social.

Nessa lógica, o conselheiro “A”, representante de estudantes da educação básica pública, sempre muito atento, relata que “o SIOPE tem um papel fundamental; ele dá com toda clareza as informações que a gente precisa, veio para transparecer tudo que a sociedade precisa saber, tem uma importância enorme para o conselho, mas infelizmente ele não aproveitou suas potencialidades” (Entrevista, 10/04/2021). Contribuindo com a fala, a conselheira “B”, representante do conselho municipal de educação, diz “conhecemos a plataforma do SIOPE e trabalhamos a própria de forma on-line, cada conselheiro foi monitorando e aliando com os balancetes que foram analisados em reunião, de forma on-line e presencial para que tivesse uma transparência” (Entrevista, 07/04/2021).

A conselheira “E”, representante de diretores(as) de escolas básicas públicas, completa “nós conhecemos a importância do SIOPE para a educação, é um sistema eletrônico público que possibilita não só ao CACS, mas a todas as pessoas verem realmente para onde os recursos estão sendo investidos” (Entrevista 07/03/2021). Diante das expressões, os conselheiros consideram que o SIOPE é uma ferramenta essencial que proporciona ao conselho e à sociedade civil visualizarem o quanto se investe em educação na esfera administrativa. De acordo com o conselheiro “A”:

o SIOPE é importantíssimo para a transparência dos recursos investidos, bem como para o acompanhamento do conselho, porém para ele os conselheiros não aproveitaram a potencialidades que o sistema dispõe para fortalecer as ações do conselho junto à administração pública (CONSELHEIRO “A” REPRESENTANTE DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, Entrevista, 01 de abril de 2021).

A esse respeito, a conselheira “B”, representante do conselho municipal de educação, relata que “todos os conselheiros conhecem o SIOPE, como também realizam os monitoramentos de cruzamento dos dados para que tudo ocorresse de forma mais transparente possível” (Entrevista, 07/04/2021). Na fala da conselheira é possível evidenciar a preocupação em fazer tudo de forma coerente e transparência, considerando que os dados devem ser fidedignos aos que contam nos balancetes.

A conselheira “E”, representante de diretores(as) das escolas básicas públicas, indica que “o SIOPE é muito importante para a educação, porque, por meio dele, não só o CACS do FUNDEB acessa as informações dos recursos investidos, mas a sociedade civil de um modo geral” (Entrevista, 17/03/2021). Sob essa ótica, a transparência, que Bobbio (1986) traz como estímulo para o progresso de uma sociedade democrática, é

uma das razões da superioridade da democracia em relação aos Estados absolutos que haviam reivindicado os arcana imperi, e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, distante dos olhares indiscretos do público, está baseada na convicção de que o governo democrático pudesse finalmente dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscaras (BOBBIO, 1986, p. 29).

Nessa perspectiva, esse autor declara que a democracia mostra um caminho na expectativa de suprimir o poder oculto que se encontra ainda vinculado às sociedades humanas, proporcionando a transparência dos atos governamentais, considerando que a democracia e a transparência são inseparáveis para que ocorra a efetividade dos processos democráticos por parte dos cidadãos.

Destarte, a transparência e a publicização dos dados educacionais hipoteticamente, de certa maneira, impedem que os governantes tomem suas decisões individuais sem que os cidadãos tomem conhecimento da utilização do dinheiro público, posto que, antes do envio das informações, o CACS do FUNDEB tem a obrigatoriedade de verificar todas as informações inseridas no SIOPE pelo ente federado.

Desse modo, os conselheiros entendem que o SIOPE traz uma contribuição relevante para a execução de suas atribuições, pois sempre estão utilizando os dados do sistema e cruzando com os balancetes disponibilizados para as análises. Reconhecem também que poderiam ter utilizado as potencialidades que o sistema dispõe para fortalecer sua atuação mediante a análise dos indicadores educacionais e os resultados alcançados com os recursos investidos.

Nessa conjuntura, compreendendo que os conselheiros têm uma atuação relevante em relação aos balancetes orçamentários e sabendo que o SIOPE dispõe de todas as informações de gastos educacionais, buscamos averiguar se os conselheiros analisam os quadros disponíveis no SIOPE referentes ao município, bem como se essa análise é vista na perspectiva dos conselheiros para a melhoria do acompanhamento e da transparência dos recursos investidos para redimensionar estratégias para a educação municipal de Mossoró. Na visão do conselheiro “A”, representante de estudantes educação básica pública, “na minha gestão a gente não tem muito contato com o SIOPE a não ser para analisar com os balancetes e ouvi falar pouquíssimo sobre o SIOPE no conselho, eu já conhecia o sistema por já fazer parte do movimento estudantil” (Entrevista, 01/04/2021).

A conselheira “B”, representante do conselho municipal de educação, discursa: “havia esse monitoramento e essa facilidade, se bem que ainda deixava algumas dúvidas, sobre o sistema, agora para redimensionar novos indicadores para melhoria do ensino, isso nunca foi feito no conselho” (Entrevista, 07/04/2021). Contrapõe-se ao colega a conselheira “C”, representante de pais de alunos da educação básica pública, dizendo “sim, analisa, inclusive já vi a presidente fazendo a demonstração do sistema, realmente o CACS do FUNDEB analisa [...], mas para redimensionar indicadores em 2019 e 2020 não aconteceu essa ação, em virtude da pandemia” (Entrevista, 09/04/2021). Concordando com a conselheira “C”, a conselheira “D”, representante da secretaria municipal de educação, declara:

Sim, sempre a presidente mostrava os relatórios, apesar de que esses relatórios entram no sistema muito atrasados, por exemplo: quando a gente viu o último estava o mês de janeiro e fevereiro/2020, as informações entram no sistema muito atrasados, não é mês a mês. Mas mesmo assim, na primeira reunião presencial em 2020, a gente analisou os três primeiros meses (Entrevista, 21 de abril de 2021).

Conforme explanação dos(as) conselheiros(as), podemos observar que o conselheiro “A”, representante de estudantes educação básica pública, afirma já ter conhecimento do SIOPE por fazer parte de movimento social estudantil. Ele revela que, no âmbito do CACS do FUNDEB, o contato com o SIOPE foi mínimo. Esse conselheiro defende que os conselheiros poderiam aproveitar mais as ferramentas e potenciais que o sistema disponibiliza, mas que isso não acontecia, limitando-se apenas às análises dos balancetes.

Embora o conselheiro “A” relate pouco contato como o SIOPE no conselho, percebemos que as 04 (quatro) conselheiras representantes dos outros segmentos afirmam, por unanimidade, que o SIOPE é utilizado sempre no cruzamento de dados quando estão analisando os balancetes financeiros dos recursos gastos pelo município na educação pública municipal. Todavia, os quadros/relatórios disponíveis no sistema citado apontam que nunca foram realizadas análises dos indicadores educacionais pelos(as) conselheiros(as) para redimensionar estratégias, em caso de necessidade, para melhorar os impactos dos resultados no ensino municipal.

Bobbio (2000, p. 42) evidencia que a cobrança para a publicização, necessária nos “atos de governo, é importante [...] para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle”. Portanto, os dados publicizados promovem aos(as) conselheiros(as) fundamentos para a sua atuação, já que os dados financeiros publicados no SIOPE passam pelo crivo final dos(as) conselheiros(as), no entanto, ainda não fazem uso dos mecanismos de acompanhamento para futuros redimensionamentos de investimentos em prol da melhoria do ensino público municipal básico, ou seja, não há questionamentos no conselho referentes às matrículas nem aos indicadores de qualidade do ensino da rede municipal.

Para França (2006, p. 124), “os conselhos foram instituídos com a finalidade de manter o controle popular no uso dos recursos públicos na área de educação, tendo como principal função fiscalizar e controlar os recursos aplicados em programas federais”. Nesse contexto, mediante as colocações dos conselheiros, pressupõe-se que os conselheiros necessitam se apoderar dos instrumentos do sistema para conhecer de forma eficiente e fazer uso na prática dos mecanismos que o SIOPE dispõe como política pública de gerencialismo, de transparência, de investimentos e de resultados advindos dos recursos investidos na educação pública com vistas a executar suas atribuições de acordo com normas legais.

Ante o exposto, o SIOPE tem a função de transparecer para os cidadãos os recursos que o ente federado gasta na educação pública, como também de mensurar as informações inseridas pelos entes e proporcionar ao gestor público ferramentas para traçar novas metas para os investimentos educacionais. Bobbio (2000, p. 100) pontua que “não é possível estabelecer outra regra de transparência para a democracia que não a da publicidade”, nesse contexto, é inegável que o sistema é enfático em oferecer mecanismos para a atuação dos cidadãos na área educacional.

Sabemos que a atuação dos conselheiros do CACS do FUNDEB pode possibilitar a garantia da melhoria do ensino, no tocante aos investimentos dos recursos públicos educacionais de forma eficiente como processo de fortalecimento dos pontos frágeis e ajustes nas metas, bem como na implementação das ações para atingir o objetivo proposto para que todos tenham acesso a uma educação de qualidade.

Acerca dessa questão, o conselheiro “A”, representante de estudantes da educação básica pública, pontua que o CACS do FUNDEB “é um dos conselhos mais importantes da educação porque o FUNDEB é o pilar da Educação Básica, apesar de todas as dificuldades na atuação, o conselho que se limitou nas análises de balancetes ele tem um papel essencial para a educação” (Entrevista, 01/04/2021). Completa a conselheira “B”, representante do conselho municipal de educação, “É um conselho de fundamental importância para a educação, por meio da instituição dele os recursos chegam ao município e estes devem ser aplicados para que haja realmente um resultado final voltado para a qualidade do ensino” (Entrevista, 07/04/2021).

Chega para o diálogo a conselheira “C”, representante de pais de alunos da educação básica pública, a qual coloca:

“Eu” queria ter me comprometido mais, queria ter feito mais, ter sido mais participante, sei que essa dificuldade não é tão somente “minha”, fiz planos de levar algumas pautas para o conselho, só que em decorrência da pandemia do coronavírus, que colocou o mundo todo em isolamento, a gente só podia se reunir uma vez por mês praticamente para analisar esses balancetes e fiscalizar (CONSELHEIRO “C” REPRESENTANTE DE PAIS DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, Entrevista, 09 de abril de 2021).

Com seu discurso, completa o conselheiro “D” representante da secretaria municipal da educação, “então assim, o conselho era para ser ativo nesse sentido da

melhoria do ensino e do investimento. Apesar de eu achar muito atuante nosso conselho, mas a gente deixou muitas coisas sem cumprir, realmente não cumprimos com todas as atribuições” (Entrevista, 21/04/2021). Já a conselheira “E”, representante de diretores(as) de escolas, versa:

A atuação do CACS do FUNDEB é muito ampla, mas essa atuação do conselho está bem restrita, basicamente só na análise de balancetes quando tem quórum para as reuniões, não sei se é porque as pessoas que são indicadas para o conselho não têm muita clareza o porquê somos indicados para o conselho [...] essas pessoas precisam ter a percepção que estamos no CACS do FUNDEB para lutarmos pelo um ensino melhor, por uma educação melhor. O CACS é um conselho que tem muitas atribuições e principalmente se posicionar em prol da melhoria e qualidade do ensino (CONSELHEIRA “E” REPRESENTANTE DIRETORES(AS) DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS, Entrevista, 17 de março de 2021).

À luz das informações, temos a percepção de que todos os conselheiros reconhecem o quanto o CACS do FUNDEB é importante para a educação pública municipal, isso é inquestionável. No entanto, na voz do conselheiro “A”, representante de estudantes:

O CACS do FUNDEB é um dos conselhos mais importantes da educação por se tratar de um conselho vinculado ao FUNDEB, o qual considera ser o pilar da educação da educação básica. Entende que o conselho enfrenta muitas dificuldades na sua atuação, tendo em vista que ele se limitou em realizar as análises dos balancetes financeiros (CONSELHEIRO “A” REPRESENTANTE DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, Entrevista, 01 de abril de 2021).

Esse fator revela-se primordial para o acompanhamento e fiscalização referentes ao lugar onde estão sendo aplicados os recursos públicos destinados para a educação. O conselheiro deixa transparecer que as demais atribuições não tiveram o mesmo desempenho, inclusive no que diz respeito a um olhar direcionado aos parâmetros que possibilitam a melhoria da qualidade do ensino. O conselheiro “A”, representante de estudantes da educação básica pública, narra ainda que “o conselho tem um papel importantíssimo, não só para fiscalizar, mas para conscientizar os cidadãos sobre o papel do conselho para a educação básica, e que mesmo não sendo um conselho tão atuante seria bem mais difícil sem ele” (Entrevista, 01/04/2021). A conselheira “B”, representante do conselho municipal de educação, revela que

os recursos que chegam ao município devem ser investidos para a melhoria do ensino. Ressalta que não adiante ser repassada uma quantia grande de

recursos aos cofres públicos e não serem bem aplicados, e que gerem resultados. Reconheço que o conselho pode fazer uma grande diferença mediante sua atuação ativa para melhoria da qualidade do ensino. Faz uma série de indagações que os conselheiros poderiam ter as respostas, mas em virtude de uma sequência de fatores como: a pandemia do coronavírus, a falta de compromissos de alguns conselheiros e a falta de quórum para as reuniões diversas atribuições não foram executadas pelos conselheiros. (CONSELHEIRO “B” REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Entrevista, 07 de abril de 2021).

Nessa afirmação, é notória a expressão da vontade de exercer suas atribuições, contudo, em virtude de muitos entraves, limitou muito os conselheiros de realizarem efetivamente seu papel, inclusive de olhar para os resultados dos recursos investidos para proporcionar a melhoria do ensino.

Nesse íterim, a conselheira “D”, representante da secretaria municipal de educação, afirma que “a participação dos conselheiros ainda é muito esquivada em relação à melhoria do ensino e que a atuação dos conselheiros nunca foi focada nesta meta” (Entrevista, 21/04/2021). Demonstra, assim, o sentimento de preocupação no sentido de que os conselheiros eram para ser mais ativos no que tange à melhoria do ensino e aos investimentos destinados para essa finalidade.

Em contínuo, a conselheira citada defende que

o conselho é atuante, mas que deixou de executar muitas atribuições, considerando que o conselho é muito atuante nas análises dos recursos investidos, deixando de executar as demais atribuições. Ao fechar o parecer final anual do CACS do FUNDEB, os conselheiros aprovavam sempre com ressalva em virtude do não cumprimento de algumas atribuições. Por fim, expõe o desejo de ter trabalhado todas as atribuições, mas que em virtude da pandemia do coronavírus, o conselho ficou mais acomodado e as reuniões ocorreram para análises dos balancetes e prestações de contas. (CONSELHEIRO “D” REPRESENTANTE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Entrevista, 21 de abril de 2021).

No entanto, a conselheira “E”, representante de diretores(as) das escolas básicas públicas, coloca que a “atuação dos conselheiros do CACS do FUNDEB é muito ampla, mas que a atuação dos conselheiros está restrita nas análises dos balancetes financeiros, isso quando tem quórum para realizar as reuniões” (Entrevista 17/03/2021). Expõe que as pessoas que são indicadas para o conselho não têm muita clareza sobre o papel do conselho, que é desempenhar suas atribuições como forma de garantir aos cidadãos um ensino melhor e uma educação de qualidade, e isso dificulta muito a atuação do conselho, tendo em vista que todas as atribuições estão voltadas para a melhoria da qualidade do ensino público (Entrevista 17/03/2021).

Enseja o desejo de que os membros indicados ao conselho sejam comprometidos e procurem atuar de maneira efetiva, que não façam parte do conselho somente como representantes de um segmento. Ainda, menciona que o conselho não tem acesso ao projeto da proposta orçamentária, documento inicial que propõe realizar os investimentos anuais na área da educação para verificar a possibilidade de mudanças e priorizar o que impactará nos resultados do ensino. Por fim, expressa que tem satisfação de fazer parte do CACS do FUNDEB, que é uma experiência singular, ressaltando que a atuação ativa dos conselheiros iria fazer uma grande diferença na contribuição para a melhoria do ensino da educação municipal de Mossoró (Entrevista 17/03/2021).

Nesse sentido, diante das falas dos conselheiros do CACS do FUNDEB instituído na esfera municipal de Mossoró, supostamente podemos mencionar que o desempenho das suas atribuições ocorreu em parte, estando especificamente voltada para análises dos balancetes e prestações de contas sobre os recursos investidos na educação municipal. Essa suposição surge considerando que os conselheiros não visualizam os indicadores que mostram os impactos dos investimentos e que estão focados apenas nas análises dos dados financeiros.

Nesse contexto, Paro (1998, p. 46) aborda que “a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico em construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas”. Com base pensamento do autor, subtemos que a atuação dos conselheiros já vem de uma prática cultural em focar na análise de dados financeiros, sendo possível compreender nas vozes deles que as demais atribuições nunca foram postas para se discutir nas reuniões, ou seja, não ocorreu um incentivo para efetivar a prática nessa dimensão.

Hipoteticamente, podemos mencionar que a maioria dos conselheiros do CACS do FUNDEB vinculados ao município de Mossoró chega ao conselho sem conhecimento acerca do que se trata o conselho do qual farão parte, mesmo sendo representantes de segmentos da sociedade, o que pressupõe que não existe em parte um comprometimento desses representantes, desencadeando entraves no âmbito do conselho. Segundo Bobbio (2000, p.75):

Esse é um processo cujas etapas ou duração são imprecisos, não sendo possível conceber se prosseguirá ou se será interrompido, uma vez que conta com sintomas encorajadores, como o desejo de participar, e outros nem tanto

animadores, como a apatia política, ou seja, a frequente indiferença de muitos.

A representatividade dos segmentos é fundamental para a instituição do CACS do FUNDEB, no entanto, ainda mais importante é a efetividade da participação, que proporciona a consagração e o fortalecimento das ações do conselho. Cabe ressaltar que a desmotivação e a indiferença em não participar ativamente do conselho enfraquecem a conquista do espaço, bem como frustram os demais conselheiros em seguir com a vontade de colocar em prática suas preposições. Supostamente, isso denota que “alguns” representantes do conselho ainda não foram alcançados pela democratização dos processos democráticos.

Podemos identificar também, na fala dos(as) conselheiros(as), a invisibilidade do conselho no âmbito do município. Ou seja, a política pública está posta com vistas a propiciar e estimular os cidadãos a participarem da gestão, da consulta dos dados, mas, infelizmente, isso não acontece, visto que a maioria da população não conhece o conselho, inclusive a comunidade escolar. No entanto, é importante pontuar que a administração pública disponibiliza as informações em virtude da reivindicação da sociedade civil e a imposição da legislação, porém não há um acompanhamento pela maioria da sociedade. Para Dahl (2001, p. 110), os “cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia”, assim, o não posicionamento dos cidadãos fortalece as ações dos governantes que refletem diretamente no contexto social.

Nesse sentido, Paro (1998, p. 6) pontua:

A realização da liberdade em sociedade, a participação dos usuários na gestão [...] inscreve-se inicialmente, como instrumento a que a população deve ter acesso para exercer o seu direito à cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a sociedade, ultrapassando os limites da chamada democracia política e construindo aquilo que Norberto Bobbio chama de democracia social.

Considerando o pensamento desse autor, os conselheiros dispõem de seus direitos garantidos tanto na sociedade quanto no âmbito do CACS do FUNDEB, mas estão distantes de perceber o poder que possuem se exercerem suas atribuições no âmbito do poder executivo. Dessa forma, concluímos que os conselheiros têm ao seu alcance mecanismos importantes para atuarem com eficiência no âmbito do conselho como: o SIOPE, o censo escolar, a proposta orçamentária, entre outros mecanismos

que possibilitam o desenvolvimento e a efetividade das atribuições do CACS do FUNDEB, que são considerados instrumentos essenciais que medem a qualidade do ensino por meio dos indicadores educacionais, estando, no entanto, presos à cultura de verificação de “números”, em que não visualizam que retornos os números trouxeram como melhoria para a rede municipal de ensino de Mossoró.

Assim sendo, teoricamente podemos declarar que uma sociedade democrática é constituída por vários centros de poder, o que coloca em arenas de discussões públicas assuntos que garantem o direito e favorecem a todos os cidadãos. Nessa acepção, os conselheiros são agentes representantes do povo por meio do conselho de acompanhamento e controle social dos investimentos dos recursos públicos educacionais, primordiais para oportunizar a garantia da qualidade do ensino público nas esferas estaduais, municipais e no Distrito Federal e oferecer o mínimo dos direitos garantidos aos cidadãos no contexto social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento da educação básica brasileira encontra-se vinculado às políticas públicas educacionais de gerenciamento, acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que atende toda a educação básica do sistema de ensino público. Para tanto, todo ente federado que oferece a educação básica está submetido a instituir o CACS do FUNDEB, de acordo com a norma legal, a fim de que possa receber os recursos repassados pela União e fazer os devidos acompanhamentos e controles desses recursos.

Esse conselho tem como finalidade garantir a participação da sociedade civil nos processos democráticos por meio da participação, da atuação, do gerencialismo e da efetividade das atribuições de forma transparente, com o intuito de assegurar que os investimentos destinados para a educação básica pública sejam aplicados de maneira eficiente e eficaz para promover a melhoria e a qualidade do ensino público.

Isso é o que se almeja do CACS do FUNDEB, tendo em vista que é um conselho que dispõe de mecanismos como SIOPE, além de diversas atribuições que possibilitam o acompanhamento e o controle social. Esses mecanismos proporcionam a democratização nos processos democráticos no âmbito do município por meio do acompanhamento, controle social, representatividade, participação, autonomia e tomadas de decisões de diversos segmentos da sociedade civil que constituem o conselho. No entanto, somente com a prática e a atuação efetiva de todos os conselheiros é possível alcançar os objetivos do contexto que está proposto nas normas legais.

Desse modo, para subsidiar nossa pesquisa, buscamos pesquisas no Banco de Dados do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC/UERN), no Portal de Periódicos (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). O objetivo era estudar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB na utilização das suas atribuições e os dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), com vistas à melhoria da qualidade do ensino, no entanto não havia trabalhos publicados especificamente nesse contexto. Mesmo com a instituição do SIOPE em 2006, posto em prática em 2009, a utilização do sistema ainda é muito

tímida por parte dos cidadãos, bem como por alguns conselheiros do CACS do FUNDEB do município.

Na tentativa de contribuir nessa área, utilizamos as pesquisas que mais se aproximavam do nosso objeto de estudo. Nesses estudos, pudemos perceber que pesquisadores são agentes que têm contribuído e se dedicado a informar a sociedade que o financiamento da educação ainda é insuficiente para o desenvolvimento das ações educacionais, tendo em vista a má empregabilidade dos recursos, diante das ações planejadas para atender as políticas colocadas em prática. Referente aos processos democráticos, mesmo com as garantias dos seus direitos previstos na legislação, a atuação do CACS do FUNDEB aponta para um processo de fragilidade, havendo muito ainda o que se fazer para que os conselheiros percebam e compreendam a importância da atuação desse conselho para que promovam a melhoria da qualidade do ensino público por meio da efetividade deste mediante o acompanhamento e controle dos recursos investidos na educação básica pública.

Para alcançarmos os nossos objetivos propostos na pesquisa, utilizamos a metodologia análise de conteúdos por categorização, a qual proporcionou o alcance dos achados da pesquisa, na medida em que o estudo estava voltado para uma abordagem qualitativa que permite ao pesquisador fazer uso de diferentes técnicas para atingir seus objetivos a partir das ações dos sujeitos, as quais foram construídas por meio de entrevistas semiestruturadas. Isso foi facilitado a partir do contato com os sujeitos e pelo fato de já estar inserida no ambiente da pesquisa, a qual teve uma aceitação satisfatória por parte dos conselheiros, gerando, dessa forma, um elo de confiança entre os sujeitos e a pesquisadora.

A estratégia para a realização das entrevistas semiestruturadas estava prevista para acontecer na sede do CACS do FUNDEB, mas, em virtude da pandemia do coronavírus-19, precisamos reinventar novas estratégias, bem como ver a disponibilidade dos sujeitos para realizar a entrevista, a qual ocorreu de forma on-line pela plataforma Google Meet, atendendo as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS). Mesmo recorrendo a esse novo formato, percebemos a liberdade dos conselheiros em falar e expor suas vivências e angústias no âmbito do CACS do FUNDEB, o que correspondeu a nossas expectativas e objetivos.

Diante dessas considerações, continuamos com os principais achados na nossa pesquisa. Reportando-nos ao objeto da pesquisa que norteou nossa investigação, percebemos que as políticas públicas que garantem ao CACS do

FUNDEB parâmetros legais para o desenvolvimento e fortalecimento dos processos democráticos no âmbito das atribuições do conselho estão vigentes. Esses mecanismos disponibilizados para a efetividade de sua atuação no contexto do ente federado estão ao alcance não somente dos conselheiros, mas de toda a sociedade civil. Todavia, as respostas encontradas tendenciam para um conselho frágil no sentido da sua atuação, na participação, no conhecimento, na autonomia, na tomada de decisões e no compromisso de alguns conselheiros nomeados para representar segmentos da sociedade, posto que os conselheiros estão impregnados na sua percepção em analisar e aprovar prestações de contas.

Ao analisarmos como o CACS do FUNDEB de Mossoró/RN atuava mediante supervisão da proposta orçamentária, do censo escolar, da análise de prestação de contas, da realização de reuniões e da emissão de parecer final, percebemos uma individualidade em cada sujeito, os quais se apresentam a partir do contexto da sua atuação, condutas que tendem para a fragilização na atuação das ações do conselho.

Em face desse contexto, denotamos que alguns conselheiros são comprometidos, no entanto, em virtude do descomprometimento de outros, as reuniões ordinárias geralmente são reagendadas por falta de quórum, já a proposta orçamentária e o censo escolar nunca foram pontos de pautas no conselho. Porém, faz-se necessário acrescentar que os conselheiros nunca tiveram acesso à proposta orçamentária, como também nunca foram convidados para discuti-la com o poder executivo. Em relação ao parecer final, é realizado anualmente, sendo, no entanto, sempre aprovado com ressalvas, e as análises das prestações de contas já são vistas como uma dinâmica cultural instalada no âmbito do CACS do FUNDEB, que vivencia as análises de “números”, restringindo-se a prática dos conselheiros. Desse modo, impedem a sua maneira de pensar, de agir e de perceber o poder que eles têm na perspectiva de contribuir para a melhoria do ensino público por meio da sua atuação nas outras atribuições que lhes são asseguradas.

No tocante ao modo como os conselheiros avaliam e utilizam os dados inseridos no SIOPE pelo poder executivo para a melhoria da qualidade do ensino municipal, os conselheiros mostraram conhecer o SIOPE, avaliando-o como um instrumento fundamental para acompanhar, fiscalizar e realizar o controle social dos investimentos dos recursos destinados para a educação pública. Já no que tange à utilização dados, o conselho se limita apenas a cruzar os dados financeiros com os balancetes relacionados a análises da prestação de contas.

Além disso, revelaram que poderiam ter utilizado os dados do SIOPE com outros objetivos relacionados aos indicadores educacionais, mas que isso nunca foi pauta no conselho. É evidente que os conselheiros se preocupam muito com as análises das prestações de contas referentes aos recursos oriundos do FUNDEB, deixando, dessa forma, de executar e analisar o acompanhamento de indicadores educacionais, recorrendo ao SIOPE como ferramenta primordial de fortalecimento das ações relativas a possíveis intervenções, visando promover à população a melhoria e a qualidade do ensino mediante investimentos propostos embasados em parâmetros publicados no SIOPE.

Procurando compreender a importância do SIOPE para os conselheiros do CACS do FUNDEB, como ferramenta de fortalecimento do conselho, os conselheiros concordaram que o referido sistema SIOPE surgiu para fortalecer a atuação do conselho na efetividade das suas atribuições. Todavia, há dificuldades por parte da maioria dos conselheiros em utilizar os dados, haja vista que alguns não dispõem de conhecimento específico na utilização dos dados contábeis, bem como apontam a falta de formação continuada para a capacitação dos conselheiros inicialmente indicados pelos segmentos, os quais chegam, na maioria das vezes, sem conhecer o conselho para o qual foi indicado a representar o segmento. Vale destacar que, em relação à indicação dos conselheiros por parte dos segmentos da sociedade civil, não foi possível prevê que parâmetros as instituições e/ou entidades usam para a escolha e indicação do conselheiro a fazer parte do CACS do FUNDEB.

Isso posto, temos ciência de que o gerencialismo está instalado nas repartições públicas, garantindo a transparência do uso dos recursos públicos para a sociedade, embora, sem a ação da sociedade civil e dos conselheiros do CACS do FUNDEB para a execução do acompanhamento e do controle social dessas políticas públicas, presume-se que, provavelmente, não possam atingir seus objetivos propostos. Esses mecanismos possibilitam o fortalecimento dos processos democráticos do conselho, todavia, com a não utilização destes, não ocorre o desenvolvimento das ações que impactaria diretamente na melhoria da educação pública.

Cabe ressaltar também que, durante as análises dos dados, percebemos o quanto os conselheiros acreditam no potencial do CACS do FUNDEB para atuar com o propósito de efetivar suas atribuições para impactar na melhoria da educação e da qualidade do ensino. No entanto, diante de tantas dificuldades enfrentadas no conselho, nas falas dos conselheiros, observamos desapontamento, exclusão,

desvalorização e invisibilidade por parte do poder público, tendo em vista que a atuação destes, supostamente, é vista como uma atuação mecânica para que o município não seja penalizado mediante o recebimento dos recursos públicos. Nessa perspectiva, podemos mencionar que a metodologia usada para compilar as informações da pesquisa contemplou de forma satisfatória nossos objetivos.

Assim sendo, concluímos que o CACS do FUNDEB de Mossoró/RN é um conselho em que alguns conselheiros são comprometidos, motivados e acreditam na importância do conselho para a educação, posto que, mesmo em face das diversas dificuldades e desafios, o conselho permaneceu ativo buscando sempre superar os desafios. No entanto, há muitas dificuldades identificadas no conselho que tendenciam para uma atuação frágil, mediante a falta de compromissos de alguns conselheiros para participar das reuniões, a ausência de formação interna para os conselheiros, a inviabilidade dos conselheiros diante da sociedade e do poder público, a cultura instalada de análises de “números”, a falta de atuação das outras atribuições do conselho, entre outros fatores que dificultam a atuação dos conselheiros de maneira consistente.

Por fim, faz-se necessário registrar que o fortalecimento dos conselhos se dá mediante atuação e participação dos cidadãos, fundamentadas em conhecimentos específicos para que embasem seus questionamentos e reflexões sobre a importância do seu papel como agente transformador das políticas públicas da educação básica, pois, por meio do seu posicionamento, é possível atuar de forma eficaz com o intuito de possibilitar e se aproximar do fator eficiente dos processos democráticos e, assim, tornarem-se atuantes e visíveis no contexto local. A tomada de decisão dos conselheiros na execução dos mecanismos postos nas legislações proporciona o acompanhamento, o controle social, bem como possibilita a realização de intervenções nos recursos investidos na educação pública básica de forma eficiente, visando a melhoria da qualidade do ensino público, pois a atuação é a maneira mais eficaz de implementar as políticas públicas, como também de fortalecer e garantir os direitos individuais e coletivos dos cidadãos, conforme versa a legislação brasileira. Um conselho ativo possibilita mudanças de forma relevante para melhoria da qualidade de ensino público básico, mediante os recursos financeiros, os quais mesmo insuficientes para assegurar a essa qualidade do ensino, podem ser aplicados de forma eficiente.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação básica e o PNE 2011- 2020. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 123-141, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/xmlui/bitstream/handle/ri/13066/>>. Acesso em: 26 nov. 2019.
- AMARAL, Nelson Cardoso *et al.* (org.). **Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação (SNE)** – Caderno Temático 11. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. 38 p. (Série Cadernos ANPAE v. 36).
- ARAUJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012.
- AXT, Gunter. **Democracia no Brasil**: um breve histórico. 2012. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/democracia-no-brasil-um-breve-historico/>>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Ére logique**. Paris: Robert Loffont, 1997.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. (org.). **Pesquisa qualitativa com texto**: imagem e som: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: um desafio das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **Estado governo**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: um desafio das regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **Tra due repubbliche**. Roma: Donzelli, 1996.
- BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UNB, 1999, p. 1.622.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos, 95).

BRANDÃO, Assis. Bobbio na História das Ideias Democráticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 68, p. 123-145, 2006.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de março de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 24, de 02 de dezembro de 1983**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. 1996a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Cartilha dos conselhos do FUNDEF: organização dos conselhos**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999.

BRASIL. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. 2006a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 6253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília – DF, 2007b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. FNDE/MEC. **Portaria/MEC n. 844, de 8 de julho de 2008**, define os objetivos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e aprova o manual de Instruções para o Usuário do SIOPE. **Diário Oficial de 09 de julho de 2008**, Brasília – DF, 2008. Disponível em: <[www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao](http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao)>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa n. 2 da STN, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 2007d.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, Brasília-DF, 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. **LEI n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Caderno de Estudos do Curso Siope/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: MEC, FNDE, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Caderno de Estudos do Curso FUNDEB**. Brasília: MEC, FNDE, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria/MEC n. 6, de 20 de junho de 2006**. Institui o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação SIOPE. Ministério da Educação – MEC/Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação - FNDE. Brasília - DF, 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Brasília – DF, 2019. Disponível em: <[www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/siope](http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope)>. Acesso em: 09 nov. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial Nº 424/ 2016 – MPDG**. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial n. 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências, 2007. Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Decrto n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. 2007f. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 29 out. 2020

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato20112014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**, que acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020**. 2020a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **FNDE, Portaria FNDE N. 481, de 11 de outubro de 2013**. Estabelece procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal e revoga a Portaria n. 430, de 10 de dezembro de 2008. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 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 n. 11.494, de 20 de junho de 2007. 2020b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020296390151>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 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. 2007c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Caderno de Estudos do Curso Siope**. Brasília: MEC, FNDE, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Caderno de Estudos do Curso FUNDEB**. Brasília: MEC, FNDE, 2016.

BRASIL. ATRICON/FNDE. **Acordo de Cooperação Técnica n. 2/2017**. Disponível em: <[https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Termo%20de%20Ades%C3%A3o%20TCESC%20ao%20Conv%C3%AAAnio%20FNDE\\_ATRICON%20\\_IRB\\_002\\_2017\\_0.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Termo%20de%20Ades%C3%A3o%20TCESC%20ao%20Conv%C3%AAAnio%20FNDE_ATRICON%20_IRB_002_2017_0.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Plano de Ações Articuladas – PAR**: caderno de estudos. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Assessoria de Educação Corporativa. Brasília: MEC, FNDE, 2019. 170 p. (Formação pela Escola).

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. As formas de responsabilização na gestão pública. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006. p. 217-262.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2021.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, v. 2, n. 2, p. 287-312, 1997.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa (org.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009. 346p.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação e Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011.

CABRAL NETO, Antonio. Política Educacional Brasileira: novas formas de gestão. In: CABRAL NETO, Antonio; YAMAMOTO, Oswaldo H. (org.). **O psicólogo e a escola**: uma introdução ao estudo da psicologia. 2. ed. Natal: EDUFERN, 2004.

CABRAL NETO, Antonio *et al.* (org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro, 2007. 292p.

CARVALHO, Sadraque Micael. **Um lugar (in)existente**: o “país de Mossoró” nas tramas da consciência histórica. 2012. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio *et al.* (org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber livro, 2007. p. 137-185.

CONSELHOS Gestores no Brasil e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: participação e poder da comunidade escolar na implementação dos recursos **Gest. Ação**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 119-134, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav9n12006.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

DAHL, Robert. **Dilemmas of Pluralist Democracy**: autonomy vs. control. Manufacturer: Yale University Press, May 1986. p. 1-54.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro, São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DEMOCRACIA, participação social e controle social. Disponível em: <[www.fnede.gov.br](http://www.fnede.gov.br)>. Acesso em: 19 nov. 2019.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea**: uma introdução. São Paulo: Campus, 2010.

FERNANDES, Odete. O surgimento dos Conselhos de Gestores da Assistência Social no Brasil: lócus para o fortalecimento dessa política Pública. **Publicatio UEPG**, Curitiba, v. 12, n. 1, 2004. Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas/article/view/502/504>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p.257-272, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

FOSSÁ, M. I. **Proposição de um constructo para análise da cultura de devoção nas empresas familiares e visionárias**. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?: programa dinheiro direto na escola**. Natal: EDURFR; Editora da UFRN, 2005. Disponível em: <[https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26570\\_13412.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26570_13412.pdf)> Acesso em: 12 jul. 2021.

FRANÇA, Magna. Plano de Ações Articuladas (2007-2011): gestão educacional e regime de colaboração **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 52, n. 38, p. 193-217, maio-ago. 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/5639/563959987009.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação: limites e avanços do Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Holos**, Natal, v. 6, p. 188-198, 2016. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4815/481554870014.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FRANÇA, Magna. O financiamento da Educação básica: do FNDEF ao FNDEB. In: CABRAL NETO, Antônio *et al.* **Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 173-194.

FRANÇA, Magna. **Gestão democrática e a qualidade da escola pública**. Disponível em: <<https://www.anpae.org.br/simposio2009/195.pdf>>. Acesso em: 14. jun. 2021.

FRANÇA, Magna; JUNIOR, Walter Pinheiro Barbosa. **Políticas e praxis educativas**. Natal: Caule de Papiro, 2017.

FRANÇA, Magna; MORAIS. Planos de Ações Articuladas 2007-2010, 2011-2014 e as ações financiáveis pela União na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 116-134, jan./abr. 2021. ISSN 2238-8346.

FRANCO, Maria Laura. **Análise de Conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GENRO, Tarso. **Uma estratégia socialista**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1997.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais no início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOMES FILHO, A. O desafio de implementar uma gestão pública transparente.

In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos Institucionais de Políticas Públicas, Brasília: IPEA, 2014. p. 15-28.

GOMES FILHO, A. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. **Anais...** Santiago, 2005. Disponível em: <<https://bvc.cg.gov.br/handle/123456789/2698>>. Acesso em: 14. set. 2021.

GONÇALVES, Adriano de Freitas. **A Evolução Histórica do Financiamento Educacional Brasileiro e a Importância do FUNDEF/FUNDEB para a Educação Básica de Mairiporã**. 89 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GONÇALVES, Antônia Maria Martins. **O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB**: o caso de SINOP – MT. 99f. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2015. Disponível em: <[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMT\\_73691f3a10d929146359fc5870e47743](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMT_73691f3a10d929146359fc5870e47743)>. Acesso em: 12 dez. 2019.

GRAU, N. C. La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad? In: Estado, gobierno, gestión pública. **Revista Chilena de Administración Pública**, ISSN-e 0717-6759, n. 8, 2006, p. 22-44.

GUIMARAES, Flávio Henrique Lago. **Uma análise dos gastos com medicamentos dos municípios pernambucanos em 2012**. 2015. 58f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Economia da Saúde) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Economia da Saúde. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/18315/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20FI%C3%A1vio%20Henrique%20Lago%20Guimar%C3%A3es.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

HOBBSAWN, E. J. **A Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-10.

INTERNATIONAL Journal of Development Research. **A importância do acompanhamento do CACS-FUNDEB para a efetividade do processo democrático na aplicação dos recursos públicos para melhoria da qualidade do ensino**. Volume: 11 Article ID: 22127.7 pages. Disponível em: <<http://www.journalijdr.com/import%C3%A2ncia-do-acompanhamento-do-cacs-fundeb-para-efetividade-do-processo-democr%C3%A1tico-na-aplica%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira; BORGES, Letícia Menegassi; OLIVEIRA, Semíramis. **Dicionário online de Direito Administrativo**. São Paulo: Mackenzie, 2016.

JORNAL OFICIAL DE MOSSORÓ. **Decreto Municipal n. 6.001/2021**, que Institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, no âmbito do Município de Mossoró, em conformidade com o art. 212-A da Constituição Federal e a Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Ano XIII, Número 607c 2021. p. 1.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: <[www.portal.inep.gov.br](http://www.portal.inep.gov.br)>. Acesso em: 26 nov. 2018.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

MACHADO, Marcelo da Silva. **Quando sobra tempo para sonhar**: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Rio de Janeiro. 193f. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31732/31732.PDF>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

MAINARDES, J. Análise das Políticas Educacionais: breves considerações. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009. Disponível em: <[http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO\\_An%C3%A1lisePolíticasEducacionais.pdf?sequence=1](http://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_An%C3%A1lisePolíticasEducacionais.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 12. out. 2021.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. 19. ed. São Paulo: IBRASA, 1964. (Biblioteca “Clássicos da Democracia”).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONLEVADE, João Antônio. **Para Entender o FUNDEB**. Ceilândia: Ideia, 2007.

MOSSORÓ/RN. **Lei Municipal n. 1.111/1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério de Mossoró/RN. Palácio da Resistência, em Mossoró/RN, 03 de julho de 1997.

MOSSORÓ/RN. **Lei Municipal n. 2.257/2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da

Educação – Conselho do FUNDEB, e dá outras providencias. Palácio da Resistência, em Mossoró/RN, 09 de maio de 2007.

MOSSORÓ/RN. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB**. Mossoró/RN, 11 de abril de 2010, p. 1-6.

MOSSORÓ/RN. **História de Mossoró**. Disponível em: <<https://www.prefeiturademossoro.com.br/paginas/historia>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria; TERRIEN, Jacques. Os trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 5-16, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://jacquestherrien.com.br/wp-content/uploads/2014/06/Estado-da-Quest%C3%A3o-reflex%C3%B5es-te%C3%B3rico-metodol%C3%B3gicas.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (org.). **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

OLIVEIRA, Francisca de Fátima Araújo. **A participação dos professores no processo de avaliação institucional da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte no período de 1994 a 2000**. 173 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

OLIVEIRA, Francisca de Fátima Araújo. **A reforma do ensino fundamental: o que mudou na escola? um estudo sobre a implantação de políticas educacionais em Mossoró, RN (1996/2008)**. 260f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10817>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: UFG, 2011.

PARO, Vitor Henrique **Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade**. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 73, n. 174, p. 255-290, maio/ago. 1992.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.

PARO, Vitor Henrique. **Educação para a Democracia**: o elemento que faltava na discussão da qualidade do ensino. 2000. Disponível em: <[https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt\\_05\\_18.pdf](https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt_05_18.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem\\_pedagogica/fev\\_2010/a\\_gestao\\_da\\_educacao\\_vitor\\_Paro.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2021.

PORFÍRIO, Francisco. Democracia. **Portal Brasil Escola**. 2020. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/democracia.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

PORFÍRIO, Francisco. Estado de bem-estar social. **Portal Brasil Escola**, 2020. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/estado-bem-estar-social.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RIBEIRO GAMA, Jader. **Transparência pública e governo eletrônico**: análise dos portais dos municípios do Pará. Belém, 2017. 143 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação**. Porto: Afrontamento, 2002.

SCHINITMAN, D. F.; FUKS, S. L. Metáforas da mudança: terapia e processo. In: SCHINITMAN, D. F. (org.). **Novos paradigmas, cultura e subjetividade**. Porto Alegre: Artmed, 1996. p. 244-253.

SILVA, Thalita Vitória Castelo Branco Nunes. **O Conselho Nacional de Direitos Humanos como instrumento de fortalecimento da democracia no Brasil (2009/2012)**. 315 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SIRAQUE, V. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2021.

TEIXEIRA, L. H. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TESSER, Gelson João. Principais linhas epistemológicas contemporâneas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 10, p. 91-98, dez. 1994.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 94 p.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICES



Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE / DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC**  
Campus Central – BR 110 – KM 46 – Rua Prof. Antônio Campos, s/n - Costa e Silva.  
CEP: 59.633-010 - Caixa Postal 70 - Mossoró – RN Tel: (84) 3314-3452 – FAX: (84) 3314-3452



## APÊNDICE A

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este é um convite para você participar voluntariamente da pesquisa A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB FRENTE AO SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (SIOPE) NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE MOSSORÓ/RN, a qual está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, sob a orientação da Professora Dra. Francisca de Fátima Araújo de Oliveira, tendo como pesquisadora responsável a mestranda Jucilene Querino de Sousa. Esse convite segue as recomendações das resoluções 466/12 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares.

A referida pesquisa tem como campo empírico cinco membros do Conselho de Acompanhamento e Controle (CACS do FUNDEB) e tem como intuito compreender como o conselho está utilizando suas atribuições para a melhoria da qualidade do ensino do município de Mossoró/RN.

O objetivo geral da nossa pesquisa é analisar como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEB) atua a partir das suas atribuições, bem como a utilização dos dados inseridos no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) para a efetividade dos processos democráticos por meio do gerenciamento dos recursos financeiros, na busca da melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN. Caso decida declinar ao convite, você será submetido(a) ao(s) seguinte(s) procedimento(s): **1) Ceder entrevista(s); 2) disponibilidade horário para o encontro**, tudo seguido de gravações e registros transcritos.

Consideramos que não há riscos para os envolvidos na pesquisa, bem como não há recompensas financeiras para os participantes da pesquisa, pois se trata de uma adesão voluntária, quer na condição de formador/a, quer na condição participantes. Todas as informações obtidas ficarão sob a responsabilidade da

pesquisadora e seus nomes não serão identificados em nenhuma fase/etapa desta pesquisa. Garantimos que os dados obtidos serão utilizados – única e exclusivamente – para fins desta pesquisa. Em qualquer momento da pesquisa, você poderá desistir da pesquisa sem nenhum ônus.

**Consentimento Livre e Esclarecido**

Diante dos esclarecimentos feitos, estou de acordo em participar da pesquisa da mestranda Jucilene Querino de Sousa. Fui devidamente esclarecido(a) quanto aos objetivos da pesquisa, ao(s) procedimento(s) ao(s) qual(is) serei submetido(a) e dos possíveis riscos que possam advir de minha participação. Foi-me garantido o direito de desistência de participar da pesquisa, sem provocar nenhum ônus para minha pessoa.

Mossoró/RN, 16 de março de 2021.

---

Entrevistado/ participante

---

Pesquisadora

---

Orientadora da Pesquisa

---

Coordenadora do Projeto de Extensão



Governo do Estado do Rio Grande do Norte

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE / DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC**

Campus Central – BR 110 – KM 46 – Rua Prof. Antônio Campos, s/n - Costa e Silva.  
 CEP: 59.633-010 - Caixa Postal 70 - Mossoró – RN Tel: (84) 3314-3452 – FAX: (84) 3314-3452



## APÊNDICE B

### ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM CONSELHEIROS DO CACS DO FUNDEB – MOSSORÓ/RN.

1. Perfil do entrevistado: Profissão, formação do conselheiro, segmento que representa, idade e tempo do mandato.
2. O que o CACS do FUNDEB apresenta para você como membro titular / suplente. Você se considera capacitado para atuar no CACS do FUNDEB?
3. Você conhece as atribuições que o CACS do FUNDEB deve exercer para a melhoria da qualidade do ensino?
4. Como o CACS do FUNDEB acompanha as atribuições concernentes ao seguinte:
  - a) Censo Escolar;
  - b) Proposta Orçamentária;
  - c) Visita às obras;
  - d) Análise dos balancetes dos recursos investidos.
5. Como o CACS do FUNDEB analisa os indicadores dos resultados obtidos na Rede Municipal de Ensino de Mossoró? De que forma acontece?
  - a) Existe um acompanhamento sistematizado?
  - b) O CACS do FUNDEB discute os resultados da Rede de Ensino alcançados em reunião?
6. Diante dos resultados obtidos na Rede Municipal de Ensino de Mossoró no período de 2017 a 31 de março de 2021, como o CACS do FUNDEB se posicionou para redimensionar novas estratégias referentes aos investimentos dos recursos do ano subsequente utilizando os dados disponíveis no SIOPE?
7. Quais as intervenções realizadas pelo CACS, na proposta orçamentária?
8. O CACS do FUNDEB discute a proposta orçamentária com o Poder Executivo para traçar as prioridades a serem atendidas para a melhoria da qualidade do ensino?
  - a) O CACS do FUNDEB é convidado pelo Poder Executivo a participar da formulação da proposta orçamentária?
  - b) Antes da aprovação da proposta orçamentária, o CACS do FUNDEB tem acesso à Proposta Orçamentária?
  - c) Existe interferência e/ou indagações do CACS do FUNDEB quando o Poder Executivo deixa de cumprir o que está aprovado na Proposta Orçamentária?
  - d) Como é o relacionamento entre o Poder Executivo/ Secretário de Educação e o CACS do FUNDEB?
9. O CACS do FUNDEB conhece a importância que o SIOPE dispõe para redimensionar novos indicadores para o Sistema de Ensino de Mossoró/RN?

- a) O CACS do FUNDEB analisa os relatórios inseridos no SIOPE referentes ao município de Mossoró?
  - b) Como essa análise é reconhecida do ponto de vista do conselho para a melhoria do acompanhamento e transparência dos recursos investidos na educação municipal de Mossoró?
10. O CACS do FUNDEB utiliza os dados disponíveis no SIOPE para redimensionar a melhoria dos indicadores da Rede Municipal de Ensino de Mossoró/RN?
- a) O CACS do FUNDEB tem conhecimento da importância do SIOPE para o Sistema de Ensino?
  - b) Como o SIOPE é visto pelo CACS do FUNDEB?
  - c) O SIOPE possibilita o desenvolvimento das atribuições do CACS do FUNDEB? De que forma?
10. Em síntese, descreva a atuação do CACS do FUNDEB para atingir a melhoria do ensino da Rede Municipal de Ensino de Mossoró.

Mossoró/RN, 2021.