

PERSPECTIVAS DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS DO CACS FUNDEB¹

Rosana Evangelista da Cruz – UFPI rosanacruz@ufpi.edu.br

Rosana Maria Gemaque Rolim – UFPA rgemaque@uol.com.br

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegurou mecanismos de participação social na gestão do Estado. Esse avanço decorreu da intensa participação da sociedade no processo de elaboração da Carta Magna, a qual incorporou a perspectiva de Estado democrático de direito, inserindo mecanismos que asseguram a participação social em assuntos que afetam o conjunto da sociedade.

Os conselhos são criados ou reforçados nesse contexto. Como órgãos colegiados, é assegurada a representação de diferentes segmentos, dentre eles, entidades/organizações da sociedade civil. Por isto, Gohn (2011) compreende esses espaços como potencialmente transformadores porque, quando efetivamente representativos, podem mediar a relação entre poder público e sociedade, com vistas a assegurar que o Estado cumpra sua função social e que haja avanços na garantia dos direitos de cidadania.

No caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com atribuições de fiscalizar, acompanhar e controlar os recursos da educação básica geridos por meio de fundos, a literatura tem informado limites significativos para materialidade dessas atribuições. Dentre os problemas, destacam-se: falta de acesso a informações e documentos necessários para o exercício de suas funções; vínculos de pessoas representantes de interesses do poder local, que interferem na indicação e atuação de seus membros; falta de formação dos conselheiros (Davies, 2004).

Não obstante serem inúmeras as dificuldades para o exercício do controle social no âmbito do referido Fundo, como retratado na literatura, a questão da formação também se coloca como um desafio porque, embora não suficiente para o efetivo exercício das

¹ Este trabalho contou com o apoio do CNPq e da FAPEPI.

funções atribuídas aos CACS Fundeb, a sua ausência é, sem dúvida, variável importante para inefetividade no controle e acompanhamento dos recursos do Fundo. Portanto, no âmbito deste trabalho, se persegue a resposta à seguinte questão de pesquisa: o que diz a literatura sobre quais são os elementos imprescindíveis à formação dos conselheiros do CACS Fundeb para o exercício de suas funções? Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica, a partir de artigos levantados no Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto (Oasisbr) e no Portal de Periódicos da Capes.

Nos referidos portais, a pesquisa foi realizada a partir de três descritores: “Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb”, “Conselho do Fundeb”, “CACS Fundeb”, resultando em 107 artigos, produzidos de 2009 a 2024. A partir do levantamento, foram adotados critérios de inclusão e exclusão, nos termos de Campos *et alii*. (2023). Para o artigo ser incluído foi considerada a presença de, pelo menos, um dos seguintes termos no título ou nas palavras-chave: Conselho do Fundeb, CACS ou Controle Social do Fundeb. Para exclusão foram adotados os seguintes critérios: não conter os termos supramencionados; trabalhos repetidos; produção em língua estrangeira.

A partir da referida seleção, que resultou em 21 artigos, foi realizada a leitura dos resumos dos trabalhos, os quais foram organizados em planilhas específicas, visando sistematizar aspectos como: objetivos, metodologia, *locus* da pesquisa, pontos predominantes da pesquisa e resultados. A partir desta leitura foram selecionados os aspectos relacionados às necessidades formativas, que passam a ser tratados a seguir.

DESENVOLVIMENTO

As necessidades formativas dos conselheiros do Fundeb têm relação direta com as suas principais funções, definidas na Lei nº 14.113/2020, como acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, o que resulta em analisar e elaborar pareceres sobre as prestações de contas dos recursos do Fundeb e de determinados programas de descentralização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, além de supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual.

A Lei supramencionada dispõe que os conselhos poderão requisitar acesso à licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo, folhas de pagamento dos profissionais da educação e convênios com

as instituições educacionais custeados com recursos do Fundo; realizar visitas para verificar o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundeb.

O disposto em lei como competência dos CACS indica a complexidade de suas funções. As dificuldades para o exercício do controle social sobre os recursos da educação são mencionadas nos 21 artigos que compõem o escopo deste estudo, relacionadas a diferentes aspectos do seu fazer. Entre os 12 problemas mais citados nos trabalhos, destacam-se: a irregularidade das reuniões; o controle do poder público sobre o Conselho; a falta de estrutura e condições para o funcionamento; e, principalmente, a ausência de formação para os conselheiros, indicado como problema central na inoperatividade dos CACS.

Quanto aos aspectos a serem priorizados na referida formação, constatou-se diferenciações nos artigos analisados, que decorrem da compreensão sobre o principal papel dos Conselhos do Fundeb, entendido como voltado à fiscalização ou ao monitoramento e controle social. Essa diferenciação aponta para duas grandes frentes de compreensão sobre o tipo de formação demandada para o exercício do controle social: a técnica, envolvendo a fiscalização técnico-contábil, e a política, relacionada à participação e ao controle social sobre a ação do Estado.

Na primeira perspectiva, um conjunto de trabalhos enfatiza carência de conhecimentos técnicos específicos relacionados à contabilidade pública para o exercício das funções de conselheiros, pertinentes à análise dos demonstrativos contábeis das prestações de contas, como condição para acompanhar e controlar os gastos do Fundeb (Trabalhos 2, 3, 6, 11 e 13).

Na segunda perspectiva são enfatizados elementos de formação política necessária à compreensão do papel do conselheiro no controle sobre o Estado, visando que, na ação do CACS, não se sobreponha o técnico ao político, considerado como função própria dos órgãos de fiscalização, sob o risco de anular a própria natureza democrática e participativa que fundamenta a existência dos conselhos (Trabalhos 4, 11 e 12). Há o reconhecimento, por este grupo de trabalhos, que não será a formação técnica que assegurará ao CACS efetividade e eficácia, porque o cumprimento pleno de suas funções remete ao fortalecimento da participação, da transparência e da autonomia dos colegiados e se

relaciona diretamente à melhoria da qualidade da oferta educacional, bem além do almejado pela democracia formal.

Com relatos pontuais da existência de formação que atinja o conjunto dos conselheiros, em geral, os artigos corroboram com o entendimento de que os CACS com regularidade de funcionamento têm muito da sua atuação baseada nas vivências cotidianas, em que os conselheiros se apoiam no saber compartilhado entre os participantes ou em exposições de técnicos das Secretarias de Educação, o que indica a dificuldade da maior parte dos conselhos em exercer as suas funções, denunciando a necessidade de políticas efetivas de formação.

CONCLUSÕES

O desenvolvimento do estudo indicou existência de duas vertentes de compreensão—sobre o que se considera elementos imprescindíveis à formação dos conselheiros do CACS Fundeb para o exercício de suas funções: uma vertente que enfatiza os aspectos técnicos para análise contábil das prestações de contas, e, outra, a formação política para compreensão do Conselho como importante instrumento de controle sobre o Estado, com vistas a sua democratização.

O estudo conclui que a formação necessária aos conselheiros do CACS deve contemplar elementos básicos que instrumentalizem os conselheiros para a análise da prestação de contas, devendo os Conselhos serem municiados com apoio técnico especializado e estreitarem as relações com os órgãos de controle externo que têm *expertise* para análise técnico-contábil, atuando em cooperação. A formação nos aspectos políticos da participação e da democratização do Estado deve ser priorizada na formação dos conselheiros, acompanhada de mecanismos que blindem os conselhos dos processos de cooptação e de imobilização, para que atuem em perspectiva crítica e engajada na democratização do Estado e da educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020b**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm Acesso em: 05 abr. 2023.

CAMPOS, Alessandra Freire Magalhães de; CAETANO, Luís Miguel Dias; GOMES, Victor Márcio Laus Reis. Revisão Sistemática de Literatura em educação: características, estrutura e possibilidades às pesquisas qualitativas. **Linguagens, Educação e Sociedade**, [S. l.], v. 27, n. 54, p. 139–169, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpi.br/index.php/lingedusoc/article/view/2702>. Acesso em: 05 fev. 2025.

DAVIES, Nicholas. Conselho do Fundef: participação impotente? *In*: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (org.) **Conselhos participativos e escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Caxambu, MG, v. 16, n. 47, p. 333-512, maio-ago., 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 out. 2023.