



UEDER JARDIM DAMASCENO

**CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEB: A
EXPERIÊNCIA DO CACS DE UM MUNICÍPIO DE PEQUENO
PORTE DA REGIÃO NORDESTE DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

**LAVRAS - MG
2026**

UEDER JARDIM DAMASCENO

**CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEB: A EXPERIÊNCIA DO CACS
DE UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DA REGIÃO NORDESTE DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de
Lavras, como parte das exigências do Programa de
Pós-Graduação em Administração Pública, área de
concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e
Controle Social, para obtenção do título de mestre.

Orientador
Prof. Dr. Robson Rocha de Souza Júnior

LAVRAS – MG
2026

**Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração
de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados
informados pelo próprio autor.**

Damasceno, Ueder Jardim.

Controle social dos recursos do FUNDEB : A
experiência do CACS de um município de pequeno porte da
região nordeste de Minas Gerais / Ueder Jardim
Damasceno. - 2026.

146 p.

Orientador: Robson Rocha de Souza Júnior

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2026. Bibliografia.

1. Cacs . 2. Fundeb. 3. Controle social. I. Rocha de Souza
Júnior, Robson. II. Universidade Federal de Lavras. III. Título.

UEDER JARDIM DAMASCENO

**CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEB: A EXPERIÊNCIA DO CACS DE
UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE DA REGIÃO NORDESTE DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

**SOCIAL CONTROL OF FUNDEB RESOURCES: THE EXPERIENCE OF THE CACS IN A
SMALL MUNICIPALITY IN THE NORTHEAST REGION OF THE STATE OF MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 27 de março de 2026.

Profa. Dra. Mariana Barbosa de Sousa - UFLA

Profa. Dra. Gabriela Cristina Braga Navarro - UFMG

Orientador

Prof. Dr. Robson Rocha de Souza Júnior

Documento assinado digitalmente
 **ROBSON ROCHA DE SOUZA JÚNIOR**
Data: 11/06/2026 11:04:32-0300
Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

**LAVRAS - MG
2026**

*A todos que, por meio da pesquisa, da atuação institucional e da participação social,
contribuem para o fortalecimento do controle social das políticas públicas e da democracia,*

Dedico

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me conceder saúde, sabedoria e perseverança ao longo de toda esta caminhada, especialmente nos momentos de incerteza e desafios.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA), ao Departamento de Administração Pública e ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP/UFLA), registro minha gratidão pela estrutura acadêmica oferecida, pela seriedade institucional e pela oportunidade de realização deste Mestrado, que contribuiu de forma significativa para minha formação acadêmica e profissional.

Ao meu orientador, Professor Robson Rocha de Sousa Júnior, manifesto meu agradecimento especial pela orientação segura, pelas valiosas contribuições teóricas e metodológicas, pela disponibilidade ao diálogo e pelo acompanhamento cuidadoso ao longo de todo o processo de construção desta pesquisa.

Às professoras Gabriela Cristina Braga Navarro e Mariana Barbosa de Souza, expresso minha gratidão pelas importantes contribuições durante a banca de qualificação, cujas observações e sugestões enriqueceram de forma significativa este trabalho.

À Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais, por meio do Programa Trilhas Educadores, sou grato pelo apoio institucional e pelo incentivo à formação continuada.

Aos conselheiros e conselheiras participantes da pesquisa, deixo meu profundo agradecimento pela disponibilidade, pela confiança e pela contribuição essencial por meio de seus relatos e experiências, sem os quais este trabalho não seria possível. Suas vozes foram centrais para a construção das análises aqui apresentadas.

Aos colegas, agradeço pela convivência, pelas trocas de experiências, pelos debates acadêmicos e pelo apoio mútuo ao longo desta jornada. Os momentos de diálogo, aprendizado coletivo e incentivo recíproco tornaram essa caminhada ainda mais rica e significativa.

Por fim, à minha família, expresso minha gratidão pelo apoio incondicional, pela compreensão nos momentos de ausência, pelo incentivo constante e por acreditarem, junto comigo, na importância da educação, da pesquisa e da construção de uma sociedade mais democrática, justa e participativa.

*“Um galo sozinho não tece uma manhã:
ele precisará sempre de outros galos.
De um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro; de um outro galo
que apanhe o grito de um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzem
os fios de sol de seus gritos de galo,
para que a manhã, desde uma teia tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.”*

(João Cabral de Melo Neto, Tecendo a manhã, em A educação pela pedra)

RESUMO

Este estudo analisou a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (CACS-FUNDEB) em um município de pequeno porte da região nordeste de Minas Gerais, no período de 2021 a 2024. O objetivo foi examinar em que medida o colegiado materializava, em sua prática institucional, as atribuições de controle social previstas na Lei nº 14.113/2020, considerando que o exercício do controle social não decorre apenas da existência formal dos conselhos, mas das condições institucionais que sustentam sua atuação. A pesquisa adotou abordagem qualitativa e delineamento de estudo de caso único, buscando produzir compreensão aprofundada do caso investigado. Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica e legislativa, análise documental, aplicação de questionários e realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros. Os dados foram examinados por meio da análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), orientada por um modelo analítico construído a partir das atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020 e organizado em sete dimensões: acesso à informação, análise de prestação de contas, monitoramento dos repasses, articulação institucional, transparência ativa, supervisão técnica e visitas in loco. Os resultados revelaram um quadro de materialização parcial e desigual das atribuições legais do conselho. Embora o CACS mantenha determinadas rotinas formais, foram identificadas limitações relevantes em dimensões centrais do controle social. As percepções dos conselheiros indicaram que essas limitações estão associadas a desafios estruturais, como dificuldades na compreensão de documentos técnicos e financeiros, ausência de formação continuada, dependência institucional em relação ao Poder Executivo no acesso a informações e suporte administrativo. Com base nesses achados, a pesquisa apresenta recomendações voltadas ao fortalecimento das condições institucionais de atuação do CACS-FUNDEB. Considerando o recorte de caso único, os resultados refletem a realidade institucional de um município específico e não comportam extrapolação direta para outros contextos; sua contribuição é de natureza analítica e contextual, transferível para situações semelhantes por meio de mediações interpretativas.

Palavras-chave: FUNDEB; CACS-FUNDEB; controle social; acompanhamento social.

ABSTRACT

This study analyzed the performance of the Monitoring and Social Control Council of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education (CACS-FUNDEB) in a small municipality located in the northeastern region of Minas Gerais, Brazil, during the period from 2021 to 2024. The objective was to examine the extent to which the council materialized, in its institutional practice, the social control responsibilities established in Law No. 14,113/2020, considering that the exercise of social control does not arise solely from the formal existence of councils, but also from the institutional conditions that support their functioning. The research adopted a qualitative approach and a single case study design, seeking to provide an in-depth understanding of the investigated case. The methodological procedures included bibliographic and legislative research, document analysis, the application of questionnaires, and semi-structured interviews with council members. The data were examined through content analysis proposed by Bardin (2016), guided by an analytical model developed from the responsibilities established in Law No. 14,113/2020 and organized into seven dimensions: access to information, accountability analysis, monitoring of fund transfers, institutional articulation, active transparency, technical supervision, and on-site visits. The results revealed a scenario of partial and uneven materialization of the council's legal responsibilities. Although the CACS maintains certain formal routines, relevant limitations were identified in key dimensions of social control. The perceptions of council members indicated that these limitations are associated with structural challenges, such as difficulties in understanding technical and financial documents, the absence of continuous training, and institutional dependence on the Executive Branch regarding access to information and administrative support. Based on these findings, the study presents recommendations aimed at strengthening the institutional conditions for the operation of CACS-FUNDEB. Considering the single-case design, the results reflect the institutional reality of a specific municipality and do not allow direct extrapolation to other contexts; their contribution is analytical and contextual in nature, transferable to similar situations through interpretative mediation.

Keywords: FUNDEB; CACS-FUNDEB; social control; social monitoring.

INDICADORES DE IMPACTO

A presente pesquisa analisou a atuação do CACS-FUNDEB em um município de pequeno porte da região nordeste de Minas Gerais, no período de 2021 a 2024, com foco no exercício das atribuições de acompanhamento e controle social previstas na Lei nº 14.113/2020. A partir da análise documental, da aplicação de questionários e da realização de entrevistas com conselheiros, o estudo produziu evidências empíricas acerca das condições institucionais que estruturam o funcionamento do conselho e dos desafios enfrentados no exercício de suas atribuições legais. Sob a perspectiva social e institucional, os resultados contribuem para o aprofundamento da compreensão sobre os mecanismos de controle social do FUNDEB em municípios de pequeno porte, oferecendo subsídios analíticos para o aprimoramento das práticas de acompanhamento da aplicação dos recursos da educação básica. No que se refere ao território e aos grupos potencialmente alcançados pela pesquisa, seus efeitos distribuem-se em diferentes níveis. Em nível direto e imediato, o estudo incide sobre os membros do CACS-FUNDEB município investigado, para os quais os achados e as recomendações foram primariamente elaboradas a partir das especificidades empíricas do contexto estudado; no nível indireto, os efeitos potenciais se estendem à gestão educacional e comunidade escolar vinculada à rede, na medida em que o fortalecimento do controle social pode contribuir para uma aplicação mais transparente e qualificada dos recursos do fundo; e no nível potencial e mediado, as análises e recomendações podem oferecer insumos para reflexões e adaptações em contextos municipais semelhantes. Embora a pesquisa não se configure como uma ação extensionista formal, houve interação com atores externos à universidade, especialmente com os conselheiros participantes das entrevistas e questionários. Como desdobramento da pesquisa, serão apresentados ao CACS-FUNDEB analisado a versão final da dissertação, uma carta de recomendações e uma rubrica de autoavaliação, de forma a gerar um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) relevante não apenas para o caso analisado, mas também para outros CACS em contextos semelhantes. No âmbito da Política Nacional de Extensão, os impactos do estudo relacionam-se principalmente às áreas temáticas de Educação e Direitos Humanos e Justiça, ao abordar questões relacionadas à transparência, participação social e acompanhamento da aplicação de recursos públicos destinados à educação básica. Por fim, os resultados do trabalho apresentam convergência com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, especialmente com o ODS 4 (Educação de qualidade), ao contribuir para o debate sobre a governança do financiamento educacional, e com o ODS 16

(Paz, justiça e instituições eficazes), ao discutir mecanismos de participação social, transparência e acompanhamento das políticas públicas.

IMPACT INDICATORS

This research analyzed the performance of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education Monitoring and Social Control Council (CACS-FUNDEB) in a small municipality in the northeastern region of Minas Gerais, Brazil, during the period from 2021 to 2024, focusing on the exercise of the monitoring and social control responsibilities established by Law No. 14,113/2020. Based on document analysis, questionnaires, and interviews conducted with council members, the study produced empirical evidence regarding the institutional conditions that structure the functioning of the council and the challenges faced in carrying out its legal responsibilities. From a social and institutional perspective, the results contribute to a deeper understanding of the mechanisms of social control over FUNDEB in small municipalities, providing analytical support for improving monitoring practices related to the allocation of basic education resources. Regarding the territory and groups potentially reached by the research, its effects are distributed at different levels. At the direct and immediate level, the study focuses on the members of the CACS-FUNDEB of the municipality investigated, for whom the findings and recommendations were primarily developed based on the empirical specificities of the studied context. At the indirect level, the potential effects extend to educational management and the school community linked to the municipal system, insofar as strengthening social control may contribute to a more transparent and qualified use of fund resources. At the potential and mediated level, the analyses and recommendations may provide inputs for reflections and adaptations in similar municipal contexts. Although the research does not constitute a formal extension activity, there was interaction with actors external to the university, especially with the council members who participated in the interviews and questionnaires. As an outcome of the research, the final version of the dissertation, a recommendation letter, and a self-assessment rubric will be presented to the analyzed CACS-FUNDEB, generating a relevant Technical-Technological Product (TTP) not only for the analyzed case but also for other CACS operating in similar contexts. Within the scope of the National Extension Policy, the impacts of the study are mainly related to the thematic areas of Education and Human Rights and Justice, as it addresses issues related to transparency, social participation, and monitoring of public resources allocated to basic education. Finally, the results of the study are aligned with the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), especially SDG 4 (Quality Education), by contributing to the debate on educational financing governance, and SDG 16 (Peace, Justice and Strong

Institutions), by discussing mechanisms of social participation, transparency, and monitoring of public policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ocorrências das unidades de registro da dimensão acesso à informação.....	66
Tabela 2– Ocorrências das unidades de registro da dimensão análise de prestação de contas.	73
Tabela 3 – Ocorrências das unidades de registro da dimensão monitoramento de repasses....	80
Tabela 4 – Ocorrências das unidades de registro da dimensão articulação institucional.....	86
Tabela 5 – Ocorrências das unidades de registro da dimensão transparência ativa	93
Tabela 6 – Ocorrências das unidades de registro da dimensão supervisão técnica.....	97
Tabela 7 – Ocorrências das unidades de registro da dimensão visita in loco.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Origem, estrutura e funcionamento do FUNDEB	28
Quadro 2 – Instrumentos de pesquisa e coleta de dados.....	57
Quadro 3 – Modelo de análise.....	60
Quadro 4 – Síntese interpretativa e materialização - Acesso à informação	71
Quadro 5 – Síntese interpretativa e materialização - Análise de prestação de contas.....	78
Quadro 6 – Síntese interpretativa e materialização - Monitoramento de repasses.....	83
Quadro 7 – Síntese interpretativa e materialização - Articulação institucional.....	90
Quadro 8 – Síntese interpretativa e materialização - Transparência ativa	95
Quadro 9 – Síntese interpretativa e materialização - Supervisão técnica	100
Quadro 10 – Síntese interpretativa e materialização - Visita <i>in loco</i>	106

LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
BNCC	Base nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CME	Conselho Municipal de Educação
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
DGFB	Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios
EJA	Educação de jovens e adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais do magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITRm	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MG	Minas Gerais
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SINAPSE	Sistema Informatizado de Auditoria de Programas de Educação

TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
PPGAP	Programa de Pós-Graduação em Administração Pública.
UFLA	Universidade Federal de Lavras
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	FUNDEB: ORIGEM, EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO COMO PILAR DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO	23
2.1	Origem, estrutura e funcionamento do FUNDEB.....	23
2.2	Entre avanços e contradições: uma análise crítica do novo FUNDEB.....	29
2.3	A fiscalização dos recursos do FUNDEB	33
3	CONTROLE SOCIAL E CONSELHOS: DESAFIOS E CAMINHOS PARA O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
3.1	Conceito e desafios do controle social de políticas públicas	35
3.2	Os conselhos como mecanismos de controle social	39
4	O CONSELHO DE CONTROLE E ACOMPANHAMENTO SOCIAL DO FUNDEB	42
4.1	CACS do FUNDEB: Aspectos legais	42
4.2	A composição do CACS FUNDEB e suas funções conforme a Lei 14.113/2020.....	44
4.3	O CACS e o controle social dos recursos do FUNDEB: Desafios e limitações.....	46
5	METODOLOGIA	51
5.1	Caracterização da natureza da pesquisa	51
5.2	Contextualização do ambiente de estudo.....	52
5.3	Caracterização da amostra	52
5.4	Instrumentos de pesquisa e coleta de dados.....	54
5.5	Modelo de análise	58
5.6	Procedimentos para a análise de resultados	62
6	RESULTADOS E DISCUSSÃO	65
6.1	Dimensão 1: Acesso à informação	65
6.2	Dimensão 2: Análise de prestação de contas.....	73
6.3	Dimensão 3: Monitoramento de repasses	80
6.4	Dimensão 4: Articulação institucional	85
6.5	Dimensão 5: Transparência ativa	92
6.6	Dimensão 6: Supervisão técnica.....	97
6.7	Dimensão 7: Visita <i>in loco</i>	102

6.8	Discussão dos resultados.....	107
7	PROPOSIÇÕES PARA FORTALECIMENTO DO CACS - FUNDEB	113
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
	REFERÊNCIAS.....	120
	APÊNDICES.....	128

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 marcou uma nova fase nas relações entre Estado e sociedade ao ampliar os espaços de participação dos cidadãos na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Nesse contexto, foram criadas bases institucionais que possibilitaram o fortalecimento de mecanismos de controle social, entendido, neste estudo, como a capacidade da sociedade civil de acompanhar, monitorar e influenciar as ações do poder público (Araújo, 2021).

No campo da política educacional, o princípio da participação institucionalizada materializa-se, entre outros mecanismos, no modelo de financiamento da educação básica estruturado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, esse mecanismo de financiamento passou a ter caráter permanente, sendo incorporado ao texto constitucional por meio do artigo 212-A, que estabeleceu diretrizes voltadas à transparência, ao acompanhamento e ao controle dos recursos destinados à educação básica. Nesse contexto, tornou-se obrigatória a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), concebidos como instâncias de participação da sociedade na gestão dos recursos educacionais e responsáveis por acompanhar a sua distribuição, transferência e aplicação.

A criação dos CACS-FUNDEB reflete, portanto, a expectativa de que a participação social contribua para ampliar a transparência e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à educação. Entretanto, apesar da relevância institucional atribuída a esses conselhos, a literatura especializada tem apontado limitações significativas em sua atuação. Crantschaninov (2011), ao analisar diferentes experiências de conselhos, questionou em que medida essas instâncias conseguem consolidar-se como espaços efetivos de participação social, destacando fragilidades relacionadas à estrutura institucional, à autonomia e às condições de funcionamento desses colegiados. De forma convergente, Silva (2020) observou que relatórios elaborados por órgãos de controle indicam recorrentes dificuldades na atuação dos conselhos municipais, evidenciando que o controle social previsto no desenho constitucional nem sempre se materializa como um espaço efetivo de diálogo e incidência da sociedade civil sobre a gestão pública.

Estudos recentes têm identificado desafios relacionados ao exercício de atribuições centrais desses conselhos. Pesquisas realizadas por Matos, Soares e Soares (2022), Costa Silva e Mendes da Silva (2022), De Oliveira, Da Silva e Oliveira (2023) e Becker de Magalhães (2024) apontam dificuldades associadas à realização de visitas *in loco*¹, ao acompanhamento de informações estratégicas para o financiamento educacional e à promoção da transparência das ações do conselho junto à comunidade.

À luz dessas discussões, este estudo parte do pressuposto teórico de que a existência institucional dos CACS-FUNDEB não garante, por si só, a materialização do controle social previsto na legislação. A título de hipótese, considera-se que a atuação do CACS-FUNDEB pode apresentar limitações no exercício do controle social, especialmente em aspectos relacionados à transparência ativa, como a divulgação de ações e pareceres à comunidade, à supervisão, no tocante à participação no censo escolar e na elaboração da proposta orçamentária e à visita *in loco*, considerando a realização de visitas pelos conselheiros às unidades escolares. Essas deficiências comprometem o desempenho das atribuições legais do conselho, conforme estabelecido na Lei nº 14.113/2020.

Nesse contexto, a realização desta pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender como as atribuições legalmente conferidas ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) se materializam no contexto municipal. Essa análise adquire relevância diante dos desafios historicamente presentes na administração pública brasileira, os quais podem influenciar o funcionamento das instâncias participativas e limitar sua capacidade de acompanhar a aplicação dos recursos públicos. Conforme destaca Sousa (2021), tais desafios estão relacionados a aspectos da formação histórica do Estado brasileiro, marcada pela persistência de práticas patrimonialistas e por limitações institucionais que afetam a consolidação dos mecanismos de controle social. Desse modo, o estudo da atuação do CACS-FUNDEB possibilita compreender como esses condicionantes se manifestam no âmbito local e em que medida podem influenciar o desempenho das funções atribuídas ao conselho pela legislação vigente.

Além disso, a realização deste estudo apresenta relevância para o debate sobre o fortalecimento do CACS-FUNDEB, na medida em que essas instâncias constituem um dos

¹ ***In loco***: expressão em latim que significa “no local”, utilizada para indicar que determinada atividade ou observação foi realizada diretamente no ambiente onde o fato ocorre. A expressão foi mantida por constar na Lei nº 14.113/2020.

principais mecanismos institucionais de participação social no acompanhamento da aplicação dos recursos educacionais. Compreender como esses conselhos atuam na prática e quais desafios se colocam ao exercício de suas atribuições torna-se fundamental para o aprimoramento das condições institucionais do controle social praticado por esses colegiados. Como afirmam Pergher, Machado e Soneto (2022), os CACS-FUNDEB desempenham papel de grande relevância na promoção da transparência e no acompanhamento da utilização dos recursos destinados à educação básica, contribuindo para o fortalecimento das práticas democráticas na gestão pública.

A delimitação do estudo a um município de pequeno porte fundamenta-se no reconhecimento de que a dinâmica institucional dessas localidades apresenta características específicas que podem influenciar o funcionamento das instâncias de participação. Municípios de menor porte frequentemente enfrentam restrições administrativas, financeiras e técnicas que impactam a implementação das políticas públicas. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), a estrutura municipal brasileira é caracterizada pela predominância de municípios de pequeno porte. Esse cenário evidencia a relevância de compreender como os mecanismos de controle social se materializam nesses contextos, considerando que as condições institucionais, administrativas e técnicas desses municípios podem apresentar desafios distintos daqueles observados em centros urbanos de maior porte.

Do ponto de vista acadêmico, a realização desta pesquisa também se justifica pelas mudanças institucionais introduzidas pela Lei nº 14.113/2020, que ampliou as atribuições dos CACS-FUNDEB e redefiniu aspectos relacionados à sua composição e funcionamento. Grande parte da literatura existente sobre esses conselhos foi produzida no contexto anterior à aprovação dessa legislação, quando o FUNDEB era regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Assim, ainda são limitados os estudos que analisam o funcionamento desses colegiados à luz do novo marco legal (Brasil, 2020).

Adicionalmente, durante a revisão de literatura realizada nas principais bases acadêmicas, não foram identificados estudos específicos sobre a atuação dos CACS-FUNDEB na região nordeste de Minas Gerais. Considerando a diversidade de contextos que caracterizam o território brasileiro, a análise de experiências locais pode contribuir para ampliar a compreensão sobre o funcionamento dessas instâncias de controle social em diferentes realidades institucionais.

O interesse pela temática também se relaciona à experiência profissional do pesquisador na educação básica, o que possibilitou uma aproximação empírica com o contexto investigado e com as discussões relacionadas ao financiamento da educação pública e à valorização dos profissionais da educação. Nesse sentido, espera-se que os resultados da pesquisa possam contribuir para o aprimoramento das práticas de acompanhamento e controle dos recursos do FUNDEB. Conforme destaca Gouveia (2022), o fundo desempenha papel estratégico no financiamento da educação básica ao assegurar a subvinculação² de 70% de seus recursos para a remuneração dos profissionais da educação, reforçando o compromisso com a valorização do magistério.

Diante dessas considerações, o estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: de que forma o CACS-FUNDEB de um município de pequeno porte da região nordeste de Minas Gerais exerceu o controle social sobre os recursos do FUNDEB, conforme as atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020, no período de 2021 a 2024?

A partir dessa questão, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a atuação do CACS-FUNDEB do município investigado no exercício do controle social dos recursos do FUNDEB no período de 2021 a 2024. Para alcançar esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos: identificar as atribuições legais do CACS-FUNDEB à luz da legislação vigente e da literatura especializada; analisar como se materializa a atuação do CACS do município em estudo no controle e acompanhamento dos recursos do FUNDEB, tendo como parâmetro as funções definidas pela Lei nº 14.113/2020; investigar as percepções dos conselheiros acerca dos principais desafios enfrentados no exercício do controle social; e propor recomendações para o fortalecimento do CACS-FUNDEB no exercício de suas atribuições de controle social.

Com vistas ao alcance desses objetivos, este trabalho foi estruturado em dois blocos complementares. O primeiro, de natureza teórica, aborda o contexto institucional do FUNDEB, contemplando sua trajetória, estrutura de financiamento e mecanismos de acompanhamento dos recursos. Além disso, discute o conceito de controle social e o papel dos conselhos nas políticas públicas, bem como analisa a composição, as atribuições e os desafios do CACS-FUNDEB, constituindo o referencial teórico e analítico que fundamenta a investigação.

² **Subvinculação** é o termo utilizado para designar a obrigação legal de destinar uma parte específica de recursos públicos, já vinculados a uma área (como a educação), a uma finalidade ainda mais delimitada.

O segundo bloco concentra-se na pesquisa empírica e nas reflexões dela decorrentes. Inicialmente, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a realização do estudo. Em seguida, os resultados são analisados e discutidos à luz do referencial teórico, buscando compreender como as atribuições legalmente previstas para o CACS-FUNDEB se materializam no contexto investigado. Por fim, são apresentadas proposições voltadas ao fortalecimento das condições institucionais de atuação do conselho, elaboradas a partir dos achados da pesquisa e das fragilidades identificadas ao longo da análise.

As considerações finais sintetizam os principais resultados em relação à questão e aos objetivos propostos, indicam as contribuições do estudo nos planos teórico, prático e metodológico, apontam as limitações da pesquisa e sugerem perspectivas para investigações futuras.

2 FUNDEB: ORIGEM, EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO COMO PILAR DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o FUNDEB, destacando sua origem, sua estrutura normativa e os principais elementos que caracterizam seu funcionamento no sistema de financiamento da educação básica brasileira. Para tanto, a exposição segue, em sua maior parte, o que estabelece a legislação vigente, em especial a Lei nº 14.113/2020, buscando situar com precisão o contexto normativo, financeiro e institucional no qual o fundo opera.

Essa base descritiva é condição necessária para a análise desenvolvida nesta pesquisa, uma vez que as atribuições e as condições de atuação do CACS-FUNDEB estão diretamente relacionadas ao desenho institucional do fundo que lhe cabe acompanhar. Ao explicitar suas regras de distribuição, seus critérios legais de aplicação e as instâncias responsáveis por sua gestão, torna-se possível compreender o ambiente normativo e administrativo no qual se insere o controle social examinado nos capítulos seguintes.

2.1 Origem, estrutura e funcionamento do FUNDEB

O financiamento da educação básica pública no Brasil historicamente esteve associado a profundas desigualdades entre os entes federativos, decorrentes principalmente das distintas capacidades de arrecadação entre estados e municípios. Como demonstra Oliveira (2023), o

modelo de financiamento educacional brasileiro é estruturado a partir da receita de impostos de cada ente federativo, o que significa que a capacidade de investimento em educação está diretamente condicionada ao potencial econômico e arrecadatório de cada estado e município. Nesse contexto, a construção de mecanismos redistributivos passou a ocupar posição estratégica nas políticas educacionais, buscando reduzir desigualdades históricas e fortalecer a garantia do direito à educação.

Foi nesse cenário que instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o FUNDEB foi concebido como um mecanismo de redistribuição de recursos voltado à redução das desigualdades no financiamento da educação básica pública no Brasil. Diferentemente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou entre 1998 e 2006 e tinha como objetivo exclusivo o financiamento do ensino fundamental, o FUNDEB ampliou significativamente o escopo da política de financiamento educacional ao abranger todas as etapas da educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio (Brasil, 2007).

Essa ampliação representou uma mudança relevante na lógica de financiamento da educação pública no país. Enquanto o FUNDEF considerava apenas as matrículas do ensino fundamental como base para a redistribuição de recursos, o FUNDEB passou a adotar como referência o conjunto das matrículas da educação básica registradas no Censo Escolar do ano anterior. Além disso, o fundo instituiu a subvinculação de 20% das receitas de impostos e transferências constitucionais destinadas à educação, percentual superior aos 15% previstos no modelo anterior. Com essa alteração, buscou-se ampliar a capacidade redistributiva do sistema de financiamento educacional e incorporar etapas historicamente menos contempladas pelas políticas de financiamento (Brasil, 2020).

Com o término programado da vigência do FUNDEB em 31 de dezembro de 2020, sua continuidade tornou-se uma questão central no Congresso Nacional. Esse debate culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, que transformou o FUNDEB em um instrumento permanente de financiamento da educação básica no Brasil. Sua regulamentação foi feita pela Lei nº 14.113/2020 que estabelece regras claras para sua gestão, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e em benefício da sociedade (Brasil, 2020).

Cara e Nascimento (2021) explicam que o FUNDEB atual é composto por 27 fundos estaduais, formados por recursos oriundos de impostos e transferências constitucionais de estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação. Esses recursos são redistribuídos de forma equitativa, levando em conta o número de matrículas apuradas no último Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), ponderadas por etapa, modalidade, duração da jornada e localização, respeitando critérios de equidade e considerando fatores como o nível socioeconômico dos estudantes e a situação fiscal dos entes federativos. A principal regra de redistribuição é assegurar que todos os estados e municípios alcancem um padrão mínimo de investimento por aluno.

Conforme estabelecido na Lei 14.113, a composição financeira do FUNDEB resulta de impostos em que os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% das seguintes fontes de receita: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm), arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios), receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados (Brasil, 2020).

O aporte da União aumentou significativamente com a atualização de 2020, passando de 10% para 23% até 2026, sendo distribuída em três modalidades principais. A primeira delas, denominada complementação Valor Anual por Aluno (VAAF), destina-se a estados e ao Distrito Federal cuja arrecadação *per capita*³ não atinge o valor mínimo nacional, garantindo 10% adicionais ao financiamento. A segunda modalidade, complementação Valor Anual Total por Aluno (VAAT), assegura um aporte mínimo de 10,5% às redes municipais, estaduais e distrital que não alcancem o valor anual total por aluno estipulado nacionalmente. Por fim, a complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) corresponde a 2,5% adicionais para redes públicas que, mediante o cumprimento de critérios de melhoria na gestão, apresentem

³ A expressão "per capita" é utilizada para indicar o valor ou a quantidade atribuída a cada indivíduo de uma população ou grupo, sendo calculada com base no total dessa população. No contexto do FUNDEB, "per capita" refere-se ao valor atribuído por aluno, ou seja, é o montante destinado a cada estudante da rede pública de ensino.

avanços nos indicadores de atendimento e aprendizagem, além da redução de desigualdades educacionais. O cálculo desses repasses leva em consideração as receitas totais dos Fundos ao longo do exercício financeiro correspondente (Brasil, 2020).

As condicionalidades para o recebimento da complementação VAAR exigem o cumprimento de critérios relacionados à gestão escolar, participação estudantil, equidade educacional, colaboração federativa e alinhamento curricular. Entre elas, destacam-se: o provimento do cargo de gestor escolar com base em mérito e desempenho, podendo incluir a participação da comunidade escolar no processo de escolha; a exigência de que ao menos 80% dos estudantes participem das avaliações nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica; a redução das desigualdades educacionais de ordem socioeconômica e racial aferidas por esses exames, respeitando as particularidades da educação indígena; a existência e efetiva execução de regime de colaboração entre Estado e Municípios, formalizado em legislação estadual; e a adoção de referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), devidamente aprovados no âmbito de cada sistema de ensino (Brasil, 2020).

A distribuição dos recursos do Fundeb, conforme a Lei nº 14.113/2020, ocorre com base no número de matrículas presenciais nas redes públicas de educação básica, conforme dados do Censo Escolar mais atualizado. São observadas diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno, levando em conta etapa, modalidade, jornada, tipo de estabelecimento e demais especificidades que assegurem a qualidade da educação. Também são consideradas matrículas em instituições conveniadas, como comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que atendam critérios legais, além de instituições públicas vinculadas à administração indireta, especialmente no ensino técnico de nível médio. É importante ressaltar que para fins de cálculo e distribuição dos recursos do FUNDEB, serão consideradas duas vezes a matrícula de um mesmo estudante da rede pública regular que também recebe Atendimento Educacional Especializado (AEE) e dos estudantes da educação profissional técnica de nível médio quando articulada ao ensino médio (Brasil, 2020).

A operacionalização e o acompanhamento do fundo envolvem diferentes instituições. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é responsável por realizar o censo escolar e disponibilizar os dados que embasam a redistribuição dos recursos. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) atua no apoio técnico aos estados, Distrito Federal, municípios e conselhos, além de oferecer capacitação aos membros dos conselhos, divulgar informações e monitorar a aplicação dos recursos.

O Ministério da Fazenda, por sua vez, define a estimativa de arrecadação, estabelece os parâmetros operacionais do fundo em conjunto com o Ministério da Educação e gerencia o fechamento das contas anuais. O Ministério do Planejamento assegura que os recursos federais sejam previstos no orçamento e participa do Conselho do Fundo em nível nacional. Já o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal têm o papel de distribuir os recursos e manter contas específicas para estados e municípios, garantindo que os valores sejam repassados corretamente às redes de ensino. Dessa forma, a gestão do Fundeb envolve um trabalho conjunto entre diferentes órgãos para assegurar o financiamento adequado da educação básica pública (Brasil, 2020).

A Lei nº 14.113/2020 determina que os recursos dos fundos, incluindo os provenientes da complementação da União, devem ser utilizados por estados, Distrito Federal e Municípios, dentro do mesmo exercício financeiro em que forem creditados. Apenas é permitido que até 10% desses recursos sejam utilizados no primeiro quadrimestre do ano seguinte, desde que por meio de crédito adicional devidamente autorizado (Brasil, 2020).

No mínimo 70% do total anual dos Fundos deve ser destinado à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, o que inclui não apenas docentes, mas também profissionais de suporte pedagógico, técnico, administrativo e operacional, conforme definido na legislação. O restante dos recursos (30%) deve ser alocado em despesas de manutenção e desenvolvimento da educação, o que inclui infraestrutura escolar e materiais didáticos. A lei proíbe expressamente o uso dos recursos para despesas alheias à manutenção e desenvolvimento da educação básica, como pagamento de aposentadorias, pensões ou garantia de operações de crédito não vinculadas à finalidade educacional. (Brasil, 2020).

O desenho normativo, financeiro e administrativo do FUNDEB revela um arranjo complexo de financiamento educacional, que envolve múltiplas fontes de receita, critérios técnicos de redistribuição, diferentes instâncias institucionais responsáveis pela gestão e regras específicas para a aplicação dos recursos. Essa complexidade não se limita ao plano administrativo, mas também impõe desafios ao acompanhamento social dessa política de financiamento.

Sendo assim, os CACS-FUNDEB assumem a responsabilidade de acompanhar a distribuição, a execução e a prestação de contas dos recursos do fundo, o que exige dos conselheiros a compreensão de normas legais, instrumentos contábeis, dados educacionais e procedimentos administrativos relacionados à gestão dos recursos. Em municípios de pequeno

porte, onde pode haver limitações de estrutura técnica e de formação específica dos conselheiros, essa complexidade pode representar um obstáculo adicional ao exercício das atribuições previstas na legislação.

O Quadro a seguir sintetiza os principais elementos institucionais do FUNDEB apresentados nesta seção. Sua leitura permite visualizar, de forma panorâmica, a complexidade do arranjo normativo e financeiro que estrutura o fundo e sobre o qual os CACS-FUNDEB precisam exercer o acompanhamento e o controle social previstos na legislação.

Quadro 1 - Origem, estrutura e funcionamento do FUNDEB

Aspecto	Descrição
Criação e regulamentação.	(Antigo FUNDEB): Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e Decreto nº 6.253/2007. (FUNDEB permanente): Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020.
Abrangência	Educação infantil ao ensino médio, incluindo EJA e educação especial.
Subvinculação	Aumentada de 15% para 20% das receitas de impostos e transferências.
Composição	Composto por 27 fundos de natureza contábil, correspondentes aos 26 estados e ao Distrito Federal. Cada unidade da federação possui um fundo próprio, constituído por percentuais de receitas de impostos e transferências.
Fontes de receita	20% do ITCD, ICMS, IPVA, ITRm, FPE, FPM, IPIexp, Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados, adicional na alíquota o ICMS e imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios)

Distribuição dos recursos	Os recursos são redistribuídos entre o respectivo estado e seus municípios, conforme o número de matrículas nas diferentes etapas e modalidades da educação básica.
Complementações da União	VAAF (10%): Para Estados e DF com arrecadação per capita abaixo do mínimo nacional. VAAT (10,5%): Para redes municipais, estaduais e distrital que não atingem o valor anual por aluno definido nacionalmente. VAAR (2,5%): Para redes que melhoram gestão, avançam em indicadores e reduzem desigualdades educacionais.
Gestão e monitoramento	INEP (dados), FNDE (apoio e capacitação), Ministério da Fazenda (regras operacionais), Ministério do Planejamento, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (transferência).
Destinação dos recursos	70% para remuneração dos profissionais da educação básica e 30% para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas leis 11.494/2007 e 14.113/2020.

2.2 Entre avanços e contradições: uma análise crítica do novo FUNDEB

A aprovação do novo FUNDEB representou mais do que uma reformulação técnica no financiamento da educação básica brasileira. Trata-se de um processo marcado por intensa mobilização política e social em torno da defesa da educação pública. Como destacam Cara e Pellanda (2021), a construção do novo modelo resultou da articulação entre movimentos sociais, entidades representativas da educação e especialistas, que, mesmo diante de divergências pontuais, atuaram conjuntamente em defesa de uma educação pública, gratuita,

laica e socialmente referenciada. Esse processo coletivo possibilitou avanços significativos, entre os quais se destacam a ampliação da complementação da União e a incorporação de mecanismos que buscam relacionar o financiamento educacional à melhoria das condições de oferta do ensino.

Nesse sentido, Castoni e Cardoso (2021) ressaltam que o novo modelo ampliou a responsabilidade da União no financiamento da educação básica ao introduzir mecanismos inovadores de complementação financeira e ao associar parte dos repasses a indicadores de desempenho educacional. Embora essa estratégia busque estimular melhorias na gestão e nos resultados educacionais, os autores alertam que a utilização de critérios baseados em desempenho exige cautela na sua regulamentação. Caso tais indicadores sejam aplicados de forma descontextualizada, existe o risco de aprofundar desigualdades entre redes de ensino em vez de reduzi-las. Ainda assim, os autores destacam como avanço a centralidade conferida à valorização dos profissionais da educação, especialmente por meio da exigência de destinação mínima de 70% dos recursos do fundo para a remuneração desses trabalhadores, medida que contribui para a melhoria das condições de trabalho e, potencialmente, para a qualidade da educação.

Sob uma perspectiva mais ampla, Dourado e Araújo (2022) argumentam que o FUNDEB se consolidou como um dos principais instrumentos de promoção da equidade federativa no campo educacional. Ao redistribuir recursos entre estados e municípios com base no número de matrículas e em critérios de ponderação que consideram diferentes etapas e modalidades de ensino, o fundo busca reduzir desigualdades regionais e fortalecer o princípio da universalização do direito à educação básica com qualidade. Para os autores, a incorporação de critérios mais transparentes de alocação de recursos e o fortalecimento da participação da União no financiamento educacional representam avanços importantes para a consolidação de um sistema educacional mais equitativo.

Apesar desses avanços, a literatura também aponta limitações estruturais do modelo. Barros e Machado (2022) destacam que a existência de 27 fundos estaduais e distrital, em vez de um fundo nacional unificado, contribui para a persistência de desigualdades entre redes de ensino. Além disso, os autores observam que parte relevante das receitas vinculadas à educação permanece fora da composição do FUNDEB, o que reduz seu potencial redistributivo. Outro aspecto problematizado refere-se à obrigatoriedade de execução orçamentária dentro do mesmo

exercício fiscal, o que pode gerar ineficiências diante das oscilações da arrecadação ao longo do ano.

Ainda segundo Barros e Machado (2022), a redistribuição de recursos, embora seja um elemento central da política de financiamento educacional, não é suficiente para garantir maior equidade entre redes de ensino. Os autores demonstram que diferenças no desempenho educacional entre municípios com níveis semelhantes de gasto por aluno estão frequentemente associadas à qualidade da gestão educacional e à capacidade institucional dos entes federados. Nesse sentido, o financiamento educacional deve ser compreendido em articulação com aspectos relacionados à governança, à gestão pública e à capacidade administrativa das redes de ensino.

Dialogando com essas críticas, Pinto (2021) chama atenção para a permanência de elementos do modelo anterior mesmo após a criação do novo FUNDEB. O autor manifesta preocupação especialmente com a introdução da complementação VAAR, que vincula parte dos repasses federais aos resultados obtidos em avaliações padronizadas. Segundo sua análise, a adoção desse mecanismo pode gerar distorções caso os critérios de desempenho sejam utilizados sem considerar as profundas desigualdades educacionais existentes no país. Para o autor, não se pode exigir resultados educacionais homogêneos sem antes assegurar condições mínimas de acesso e permanência na escola para todos os estudantes.

Essa preocupação também aparece nos estudos de Santos, Callegari e Callegari (2022), que defendem uma política de financiamento educacional orientada pela equidade e pela cooperação federativa. Para os autores, a redistribuição de recursos deve estar articulada a modelos de colaboração entre União, estados e municípios, capazes de construir arranjos institucionais que ampliem o acesso à educação e assegurem condições mais equitativas de oferta do ensino público.

Nessa perspectiva, Baukat Silveira Moreira (2025) argumenta que condicionar o acesso a recursos adicionais ao desempenho das redes de ensino em testes padronizados pode produzir efeitos contraditórios, uma vez que sistemas educacionais que enfrentam maiores dificuldades estruturais podem ser justamente aqueles que deixam de receber recursos que poderiam contribuir para a melhoria das condições de oferta educacional. Dessa forma, o mecanismo que pretende induzir melhorias na qualidade do ensino pode, paradoxalmente, aprofundar desigualdades já existentes entre redes de ensino.

Além disso, o autor destaca que o fortalecimento das avaliações padronizadas tende a produzir alterações no cotidiano das escolas, uma vez que gestores e professores passam a direcionar parte significativa de seus esforços para garantir a participação dos estudantes nas avaliações externas e melhorar indicadores de desempenho. Nesse contexto, o foco das práticas pedagógicas pode se deslocar do diagnóstico das dificuldades de aprendizagem e da construção de estratégias pedagógicas adequadas às realidades locais para a preparação dos estudantes para as provas externas.

Outra dimensão relevante do debate refere-se às fragilidades históricas do financiamento educacional no Brasil. Davies (2021) destaca que um dos problemas persistentes consiste na omissão recorrente de estados e municípios no cumprimento da aplicação do mínimo constitucional em educação. Embora o modelo baseado em percentuais fixos de arrecadação estabeleça um patamar mínimo de investimento, ele frequentemente é interpretado como um limite máximo, o que acaba restringindo a ampliação dos investimentos educacionais. Apesar da existência de mecanismos legais de sanção, como a possibilidade de intervenção federal, o autor observa que a aplicação dessas medidas é rara, o que contribui para enfraquecer os instrumentos de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos.

Davies (2021) também chama atenção para medidas fiscais adotadas pela União que impactaram negativamente o financiamento da educação, como a criação de contribuições que não integram a base de cálculo da vinculação constitucional. Essas medidas, embora juridicamente válidas, reduziram indiretamente os recursos destinados ao setor educacional. Além disso, o autor critica a segmentação do financiamento educacional entre diferentes etapas de ensino, argumentando que a educação deve ser compreendida como um percurso contínuo, que se estende da infância ao ensino superior.

Complementando esse panorama, Ribeiro (2022) aponta desafios relacionados à operacionalização do novo FUNDEB. Entre eles, destaca-se a alteração nos critérios de distribuição do ICMS, que pode favorecer municípios com maior capacidade arrecadatória e, em determinadas circunstâncias, abrir margem para distorções ou práticas indevidas na alocação de recursos.

Diante dessas interpretações presentes na literatura, observa-se que o novo FUNDEB deve ser compreendido não apenas como um mecanismo técnico de redistribuição de recursos, mas também como uma arena institucional na qual se expressam disputas políticas, prioridades de financiamento e diferentes concepções sobre o papel do Estado na garantia do direito à

educação. As tensões identificadas pelos autores revelam que a gestão dos recursos educacionais envolve decisões que ultrapassam o plano estritamente administrativo.

Nesse contexto, o fortalecimento do controle social não apenas contribui para ampliar a transparência na gestão dos recursos educacionais, mas também pode favorecer o aperfeiçoamento do próprio modelo de financiamento. Ao acompanhar a aplicação dos recursos, identificar eventuais irregularidades e estimular maior transparência na gestão pública, os conselhos podem contribuir para enfrentar parte das fragilidades apontadas por autores como Davies (2021), Barros e Machado (2022) e Ribeiro (2022), reforçando a importância dessas instâncias no controle acompanhamento da política de financiamento da educação básica.

2.3 A fiscalização e o controle dos recursos do FUNDEB

O controle dos recursos do FUNDEB insere-se em um arranjo institucional complexo que envolve diferentes instâncias e modalidades de atuação previstas na Constituição Federal e na Lei nº 14.113/2020. Esse sistema articula mecanismos de controle técnico-institucional, exercidos por órgãos especializados do Estado, e mecanismos de controle social, voltados à participação da sociedade no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à educação básica. A coexistência dessas duas dimensões evidencia que o acompanhamento do financiamento educacional não se restringe a procedimentos técnico-contábeis, mas integra também processos institucionais voltados à transparência, à participação social e à responsabilização na gestão das políticas públicas.

Do ponto de vista institucional, o controle técnico dos recursos do FUNDEB é exercido pelos órgãos de controle interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como pelos Tribunais de Contas. No caso das complementações financeiras da União, essa atribuição também envolve a atuação do Tribunal de Contas da União. Essas instâncias são responsáveis por examinar a legalidade, a regularidade contábil e a conformidade das despesas realizadas com recursos do fundo, utilizando procedimentos técnicos e normativos próprios da administração pública. Nesse contexto, a prestação de contas dos recursos deve seguir os critérios definidos por esses órgãos, cabendo aos entes federativos apresentar informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos dentro dos prazos legais estabelecidos (Brasil, 2020).

A atuação dos Tribunais de Contas assume papel relevante no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à educação básica, especialmente no que se refere

ao FUNDEB. Esses órgãos exercem o controle externo sobre a gestão dos recursos educacionais, analisando a conformidade das despesas com a legislação vigente e identificando possíveis irregularidades na utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, os Tribunais de Contas contribuem para o fortalecimento da transparência e da responsabilidade na gestão dos recursos educacionais, além de oferecer orientações aos gestores públicos quanto à correta aplicação dos recursos vinculados à educação.

Um exemplo dessa atuação pode ser observado na experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), que passou a utilizar o Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria de Programas de Educação), ferramenta desenvolvida em cooperação com o Tribunal de Contas da União. O sistema permite a realização de cruzamentos de bases de dados nacionais e estaduais para identificar indícios de irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEB. A experiência do TCE-MG demonstrou a capacidade de acompanhar centenas de municípios mineiros, identificando inconsistências nas receitas e despesas do fundo e possibilitando a correção de parte significativa das ocorrências apontadas, o que evidencia a importância dos Tribunais de Contas no aprimoramento dos mecanismos de controle e acompanhamento dos recursos da educação pública (Minas Gerais, 2023).

Paralelamente a esse controle técnico-institucional, a legislação brasileira reconhece o controle social como dimensão fundamental da governança das políticas públicas educacionais. Nesse âmbito, os CACS-FUNDEB assumem um papel específico e complementar no acompanhamento da aplicação dos recursos do fundo. Diferentemente dos órgãos de controle institucional, cuja atuação se baseia em procedimentos técnicos de auditoria e verificação contábil, os conselhos exercem um acompanhamento orientado pela participação social, pela análise das informações disponibilizadas pelo poder público e pela emissão de pareceres que subsidiam tanto os órgãos de controle quanto o Poder Legislativo. Conforme previsto na Lei nº 14.113/2020, a atuação dos CACS fundamenta-se nos princípios da transparência e da participação cidadã, não se confundindo com as atribuições técnico-contábeis exercidas pelos órgãos especializados.

De acordo com Matos et al. (2022), o CACS-FUNDEB desempenha papel relevante ao atuar como instância de mediação entre o Estado e a sociedade civil no acompanhamento das políticas educacionais. Ao possibilitar o acesso da população às informações sobre o financiamento da educação básica, os conselhos contribuem para ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer mecanismos de responsabilização na aplicação dos recursos

educacionais. Nessa perspectiva, o controle social exercido pelos conselhos não se orienta exclusivamente por critérios técnicos, mas também por uma lógica político-pedagógica, voltada à análise da coerência entre a aplicação dos recursos públicos e as necessidades educacionais das comunidades locais.

Dessa forma, o acompanhamento dos recursos do FUNDEB deve ser compreendido como resultado da articulação entre instâncias técnicas de controle institucional e mecanismos de participação social. Cada uma dessas instâncias possui funções, instrumentos e limites próprios, que se complementam no acompanhamento da política de financiamento educacional. Nesse contexto, o fortalecimento dos CACS-FUNDEB não substitui a atuação dos órgãos de controle institucional, mas amplia as possibilidades de transparência, de participação social e de responsabilização pública na gestão dos recursos educacionais.

Diante dessas considerações, que evidenciam a importância do controle social, torna-se necessário aprofundar a discussão teórica sobre esse conceito, bem como sobre o papel das instâncias participativas na gestão e no monitoramento das ações governamentais. Nesse sentido, o capítulo seguinte dedica-se à análise do controle social no âmbito das políticas públicas, discutindo seus fundamentos conceituais e o papel dos conselhos como mecanismos institucionais de participação da sociedade no acompanhamento da ação estatal.

3 CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS: DESAFIOS E CAMINHOS PARA O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Conceito e desafios do controle social de políticas públicas

O termo Controle Social abrange uma variedade de interpretações, possuindo conceitos e classificações diferentes, o que resulta em um entendimento ampliado e, por vezes, impreciso em suas definições. Conforme Araújo (2021), ao se falar de controle social no âmbito das políticas públicas, é necessário reconhecer que, embora o conceito tenha origem na sociologia, associado ao controle das normas e comportamentos sociais, sua adoção pela Administração Pública ganhou contornos distintos, voltados à participação ativa da sociedade civil na fiscalização e no monitoramento das ações estatais. Nessa perspectiva, o controle social é compreendido como uma expressão da democracia participativa, legitimando a intervenção dos cidadãos nos processos decisórios e na gestão pública.

Complementando essa análise, Costa (2018) resgata os fundamentos democráticos modernos do controle social na teoria de Rousseau, que defendia o direito do povo de controlar o poder executivo. Assim, o Estado deve refletir a vontade coletiva, sendo a soberania popular o seu alicerce. De forma convergente, Martins (1989) destaca que, em regimes democráticos, os mecanismos de controle social são compatíveis, e até indispensáveis, aos princípios republicanos, pois reforçam a responsabilidade dos governantes diante dos governados.

Considerando essas diferentes interpretações presentes na literatura, esta pesquisa adota a compreensão de controle social como um mecanismo de participação da sociedade no acompanhamento, monitoramento e análise das ações estatais, orientado pelos princípios da transparência, da responsabilização pública e da participação democrática. Essa concepção afasta-se de uma compreensão restrita do controle social como mera atividade fiscalizatória ou verificação formal da legalidade dos atos administrativos, compreendendo-o como um processo que envolve a capacidade de acesso à informação, participação nas decisões e acompanhamento da implementação das políticas públicas.

No âmbito da Administração Pública, Silva (2002) salienta que o controle se torna imprescindível, dado que os recursos manejados são públicos e devem atender aos interesses da coletividade. Nesse sentido, o controle social emerge como um mecanismo originado na própria sociedade, devendo ser exercido por entidades representativas comprometidas com a prestação de contas e a transparência.

Bitencourt e Pase (2015) reforçam essa concepção ao afirmar que o controle social é essencial para impedir práticas autoritárias e opacas na gestão pública. Para os autores, a consolidação da democracia exige que a sociedade tenha condições reais de fiscalizar e influenciar as políticas públicas, impedindo que estas se alinhem exclusivamente aos interesses das elites.

A partir desse entendimento do controle social, como uma expressão de cidadania ativa e democrática, é fundamental compreender como esse conceito se materializou no Brasil. Segundo Vidigal (2022), a dificuldade da sociedade brasileira em exercer plenamente o controle social está enraizada em uma herança autoritária, marcada por práticas clientelistas e patrimonialistas desde a colonização, aprofundadas durante a Ditadura Militar. Essa trajetória histórica teria contribuído para o distanciamento entre sociedade civil e Estado, enfraquecendo os mecanismos de participação democrática e o reconhecimento de sujeitos coletivos como agentes legítimos da esfera pública.

Na segunda metade da década de 1970, conforme analisa Avritzer (2008), o país passou a vivenciar o fortalecimento de uma sociedade civil com características mais autônomas e democráticas. Esse processo esteve vinculado ao crescimento expressivo das associações civis, notadamente as comunitárias, à ressignificação do conceito de direitos e à defesa da autonomia organizacional frente ao Estado. Consolidou-se também uma nova forma de interação com o poder público, marcada por práticas mais públicas de reivindicação e negociação. Tais transformações redefiniram a dinâmica política, sobretudo nos centros urbanos, impulsionando a ampliação dos espaços associativos e fortalecendo os vínculos entre a sociedade e o Estado por meio de novas formas de participação.

Essa trajetória de fortalecimento da sociedade civil e ampliação dos espaços de participação se concretizou em marcos institucionais significativos, conforme apontado por Gurgel e Justen (2013). Entre esses marcos, destaca-se a Constituição Federal de 1988, que instituiu conselhos e mecanismos de participação cidadã; o orçamento participativo, implantado em diversas cidades nos anos 1990 como experiência de gestão democrática local; e a reforma do Estado, que introduziu o controle social como princípio, embora com foco gerencial, o que merece ressalvas. Esses avanços institucionais, embora importantes, revelam também limitações, uma vez que a efetividade da participação popular nas decisões do Estado ainda permanece aquém do esperado.

Nesse contexto, De Santana Pinho e do Vale (2021) reforçam que, embora o controle social tenha avançado no Brasil, esse progresso ocorre de maneira lenta e enfrenta barreiras estruturais e culturais. Por um lado, gestores públicos ainda resistem em compartilhar informações; por outro, a sociedade civil, mesmo com acesso a instrumentos legais, encontra dificuldades para exercer plenamente sua função fiscalizadora, reflexo de uma frágil tradição democrática e de uma baixa consciência política. As autoras argumentam que o controle social exige a superação de um modelo tecnocrático e burocrático, que restringe o acesso aos instrumentos de fiscalização àqueles com domínio de conhecimentos técnicos. Tal realidade limita o alcance popular e compromete o exercício pleno da cidadania participativa.

Em um país caracterizado por recorrentes escândalos de corrupção e crescente insatisfação popular, Silva (2021) destaca que o fortalecimento do controle social constitui uma estratégia fundamental para qualificar a gestão pública. A atuação vigilante da sociedade contribui para coibir práticas ilícitas e garantir a responsabilidade administrativa. Contudo, a ausência de uma fiscalização efetiva, aliada à impunidade, favorece o desvio de recursos

públicos, como infelizmente ainda se verifica em diversos casos ligados ao financiamento da educação.

Embora o fortalecimento do controle social seja visto como uma estratégia essencial para qualificar a gestão pública e garantir maior transparência, como apontado anteriormente, o contexto brasileiro revela inúmeros entraves que comprometem sua efetividade. Do ponto de vista institucional, Cunill Grau (2000) sustenta com base em evidências empíricas, que em países da América Latina, incluindo o Brasil, a participação cidadã frequentemente se limita a uma colaboração funcional, sem influenciar efetivamente o conteúdo e as prioridades das políticas públicas. Além disso, ela levanta uma crítica importante ao afirmar que a cogestão é inconciliável com o controle, uma vez que este exige autonomia dos atores sociais em relação ao Estado.

Nesse mesmo sentido crítico, Avritzer (2008) observa que a fragmentação dos espaços participativos e a ausência de articulação entre eles enfraquecem sua capacidade de impactar as decisões centrais. A centralização política e a falta de estratégias de coordenação limitam a efetividade do controle social, reduzindo seu papel a um componente simbólico, sem força decisória real.

Esses problemas estruturais, portanto, não apenas enfraquecem o controle social, mas também comprometem a capacidade da sociedade civil de atuar como agente efetivo de transformação no Brasil. Nesse cenário, um dos principais desafios consiste em impedir que os mecanismos de participação instituídos se limitem a reproduzir as relações de poder existentes.

Correia (2006) observa que, em contextos marcados por desigualdades sociais profundas, como o brasileiro, o controle social corre o risco de ser instrumentalizado como forma de gerar consentimento das classes subalternas em torno da manutenção da ordem vigente. Para o autor, o exercício crítico do controle social por esses grupos torna-se essencial para resistir à retração do Estado nas políticas sociais, bem como às tentativas de privatização e mercantilização desses direitos. Essa última perspectiva reconhece que, apesar das limitações e do frequente cooptação⁴ por parte do Estado, os conselhos e conferências ainda podem ser arenas estratégicas para o enfrentamento das desigualdades e para a ampliação da participação cidadã.

4 Cooptação no campo das ciências sociais e políticas, refere-se principalmente a uma estratégia de incorporação de indivíduos ou grupos ao poder institucional, com o objetivo de neutralizar críticas, controlar opositores ou garantir adesão sem promover mudanças reais no sistema.

De acordo com Bravo e Correia (2012), esses espaços participativos são terrenos de disputa simbólica e material, nos quais diferentes grupos sociais buscam influenciar os rumos das políticas públicas e as prioridades do Estado. Assim, longe de serem neutros ou plenamente democráticos, esses mecanismos de controle social refletem correlações de força e devem ser permanentemente tensionados por sujeitos coletivos organizados. Nesse sentido, torna-se essencial aprofundar a análise sobre os conselhos, objeto de estudo desta pesquisa, como instrumentos de controle social das políticas públicas.

3.2 Os conselhos como mecanismos de controle social nas políticas públicas

Segundo Gohn (2006), os conselhos, enquanto instrumentos de deliberação coletiva e gestão pública, possuem raízes históricas profundas, remontando a experiências políticas anteriores ao Estado moderno. Esse modelo político-administrativo foi transplantado para o Brasil durante o período colonial, estruturando as câmaras municipais e moldando as formas locais de governança nas vilas e cidades do território.

A mesma autora observa que no contexto brasileiro, as experiências com conselhos ganharam novos contornos a partir do final da década de 1970, impulsionadas pelas lutas pela redemocratização e pela atuação de movimentos populares e setores progressistas. Esses atores buscavam ampliar a participação das classes subalternas nas decisões políticas e pressionar o Estado por maior transparência e justiça social. Esse processo culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que institucionalizou os conselhos como mecanismos legais de participação e controle social. A partir de então, os conselhos passaram a adotar composição paritária e a exercer funções deliberativas formais em áreas essenciais, como saúde, educação e assistência social.

No processo de institucionalização, Gohn (2006) destaca que a participação, antes centrada na mobilização comunitária e nos movimentos populares, especialmente nos anos 1980, deu lugar à concepção de participação cidadã mediada por conselhos. Essa transição reflete a substituição da noção de povo ou comunidade pela ideia de sociedade civil, reconhecendo sua diversidade e a multiplicidade de interesses.

Nessa perspectiva, Gomes (2003) afirma que os conselhos têm como objetivos centrais a promoção da cidadania e da educação política, a captação das preferências da sociedade para a formulação de políticas públicas e o controle social sobre a implementação dessas políticas.

O autor ressalta que a simples criação desses espaços de participação pode contribuir para a formação de cidadãos mais engajados. Isso ocorre porque, ao promover discussões sobre recursos escassos e necessidades coletivas, esses espaços favorecem uma maior conscientização política.

Além disso, a principal função dos conselhos, no contexto do controle social, é garantir que as políticas públicas formuladas atendam às preferências da sociedade, com responsabilidade e prestação de contas. Esse controle se concretiza por meio da fiscalização e da cobrança pelo cumprimento das deliberações, reforçando a interação entre governo e sociedade, com vistas a promover a responsabilização e a transparência nas ações governamentais.

A atuação dos conselhos também pode ser analisada a partir das decisões que eles tomam. Segundo Lavalle, Voigt e Serafim (2016), as decisões dos conselhos de políticas públicas podem ser agrupadas em cinco categorias. A primeira envolve a definição de diretrizes, metas e programas que orientam a política antes de sua execução. A segunda refere-se à fiscalização, com ações de controle e avaliação da prestação de contas. A terceira abrange tarefas administrativas, como certificação de entidades e homologação de procedimentos, com influência indireta. A quarta trata da organização interna do conselho, como definição de calendário e regimento. A quinta diz respeito à regulação de outras instâncias participativas, como conferências e comitês, também com efeitos indiretos sobre a política. A ocorrência e a predominância dessas categorias de decisão, no entanto, variam conforme as características específicas de cada conselho e a forma como suas atribuições são definidas na legislação que os regulamenta.

No que tange à natureza jurídica dos conselhos, Teixeira (2002) aponta que, apesar da diversidade de nomes e níveis de governo em que atuam, eles tendem a apresentar uma uniformidade jurídica. São considerados órgãos públicos de natureza *sui generis*⁵, criados por legislação específica, com funcionamento regulamentado por normas aprovadas em plenária e referendadas pelo Executivo. Sua existência é, muitas vezes, condição para o repasse de recursos federais, destacando-se pela composição paritária entre governo e sociedade civil. No caso do CACS-FUNDEB, conforme a Lei nº 14.113/2020, a natureza é deliberativa e

⁵ *sui generis* vem do latim e significa "de seu próprio gênero".

participativa, voltada ao acompanhamento, emissão de pareceres e recomendações para uma gestão dos recursos do fundo de uma forma mais democrática e transparente.

Cunill Grau (2002) propõe uma distinção fundamental entre conselhos com função deliberativa e aqueles com função fiscalizadora, com base no tipo de atuação que exercem no âmbito das políticas públicas. Os conselhos deliberativos participam da formulação de políticas e da definição de diretrizes, atuando como instâncias de cogestão entre Estado e sociedade civil, com poder decisório sobre questões como alocação de recursos e planejamento de ações. No entanto, ela alerta para o risco de esses conselhos se tornarem meros legitimadores de decisões já tomadas, caso percam sua autonomia crítica frente ao poder público. Em contrapartida, os conselhos com função fiscalizadora se dedicam ao acompanhamento, controle e avaliação da execução das políticas, mantendo-se mais autônomos em relação ao Estado.

Apesar do caráter legalmente deliberativo e paritário dos conselhos, Gohn (2016) salienta que no contexto brasileiro, na prática, muitos pareceres oficiais os restringem a funções consultivas, limitando sua atuação à emissão de opiniões, consultas e aconselhamentos, sem poder de decisão efetiva. Além disso, a vinculação formal desses conselhos ao Poder Executivo municipal os coloca como órgãos auxiliares da gestão, o que, em contextos com pouca tradição de organização social, resulta em conselhos com atuação meramente formal, frequentemente instrumentalizados por prefeitos e elites locais, distantes de seu papel previsto de mecanismos de controle e acompanhamento da gestão pública.

Por outro lado, Gomes (2003) destaca as características positivas dos conselhos municipais, relacionadas à proximidade entre conselheiros e representados. A natureza local e setorial da representação facilita a captação das preferências e o feedback direto da comunidade, permitindo um acompanhamento mais direcionado das políticas públicas. Além disso, o fato de os mandatos dos conselheiros serem curtos gera uma maior expectativa de responsabilização, o que contribui para um comportamento mais responsivo e atento às necessidades da população. A participação voluntária também se destaca como um fator importante, pois tende a incentivar uma maior dedicação e controle das ações dos conselheiros.

Conforme Teixeira (2000) o conselho precisa ser respeitado e reconhecido pela sociedade como um espaço legítimo de defesa do interesse público, e não como um mero instrumento do poder público para validar decisões já tomadas ou cumprir exigências formais. Para conquistar esse reconhecimento, não basta realizar reuniões burocráticas: é essencial

tornar-se visível, atuando junto à comunidade, divulgando suas ações e se envolvendo diretamente na identificação e resolução de problemas.

Por fim, Teixeira (2000) diz que a efetividade dos conselhos está diretamente relacionada à disponibilidade de infraestrutura adequada e suporte administrativo. Muitos conselhos enfrentam dificuldades operacionais que comprometem o desempenho de suas funções institucionais. Ainda que haja avanços na articulação dos conselheiros para superar essas limitações, a superação desse cenário exige o fortalecimento institucional por meio de recursos materiais, apoio técnico e dotação orçamentária compatível com suas atribuições.

As reflexões desenvolvidas neste capítulo evidenciam que o controle social, embora institucionalizado no ordenamento jurídico brasileiro e reconhecido como elemento central da democracia participativa, enfrenta limites estruturais, políticos e institucionais que condicionam sua materialização nos territórios. No caso dos conselhos de políticas públicas, tais limites se expressam na tensão entre a previsão legal de participação e as condições concretas de funcionamento desses colegiados, marcadas por assimetrias de informação, fragilidades organizacionais e relações desiguais com o Poder Executivo.

Essa compreensão teórica é fundamental para a análise dos CACS do FUNDEB, cuja atuação se insere nesse mesmo campo de disputas e contradições. Assim, à luz dos conceitos e debates apresentados, o capítulo seguinte dedica-se à análise desse órgão colegiado, considerando seus aspectos legais, sua composição, suas atribuições e os desafios enfrentados no exercício do controle social dos recursos do fundo, conforme estabelecido pela Lei nº 14.113/2020.

4 O CONSELHO DE CONTROLE E ACOMPANHAMENTO SOCIAL DO FUNDEB

4.1 CACS do FUNDEB: Aspectos legais

A criação e o funcionamento CACS- FUNDEB estão fundamentados em um conjunto de normas legais e diretrizes de políticas públicas que asseguram a transparência, o controle social e a responsabilidade na aplicação dos recursos destinados à educação básica pública. Esses conselhos representam um dos principais instrumentos de participação cidadã no acompanhamento das políticas públicas, especialmente no tocante à fiscalização do uso dos recursos do FUNDEB.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a base normativa central para a formulação de políticas públicas no Brasil e institui a democracia participativa como um dos princípios estruturantes da administração pública. Ela estabelece que a fiscalização e o controle social são elementos cruciais para assegurar que esses recursos sejam efetivamente utilizados na promoção da qualidade da educação básica, garantindo transparência, eficiência e o cumprimento dos objetivos educacionais (Brasil, 1988).

Nesse mesmo sentido, a Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), embora não mencione diretamente os CACS, reafirma a importância da participação da sociedade civil na gestão educacional. O artigo 69 da LDB destaca a necessidade de controle social sobre a execução das políticas públicas de educação, reforçando a legitimidade dos conselhos como instrumentos legítimos para garantir a fiscalização democrática dos investimentos educacionais (Brasil, 1996).

Os CACS do FUNDEB foram instituídos a partir da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentados pela Lei nº 11.494/2007, como mecanismos de fiscalização e participação da sociedade na gestão dos recursos da educação básica (Brasil, 2007). A consolidação do papel dos CACS ocorre com a promulgação da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo FUNDEB. Essa legislação reforça de forma expressiva a exigência de controle social, atribuindo aos conselhos a responsabilidade de acompanhar a aplicação dos recursos, assegurar a eficiência na execução das despesas educacionais e zelar pela transparência dos processos. A nova lei determina que os recursos do Fundeb devem ser empregados exclusivamente em ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública, o que exige uma atuação rigorosa dos conselhos na fiscalização, a fim de evitar desvios, desperdícios e garantir que o financiamento alcance efetivamente as escolas e os profissionais da educação (Brasil, 2020).

É importante destacar que a Lei nº 14.113/2020 introduziu mudanças significativas na estrutura e funcionamento dos conselhos. Entre os avanços, destacam-se a ampliação da representatividade, com a inclusão de diversos segmentos sociais, o fortalecimento da autonomia dos conselhos frente ao Poder Executivo e a criação de mecanismos voltados à preservação da independência dos conselheiros. A legislação prevê, ainda, que os CACS devem atuar de forma autônoma, sem subordinação institucional ao Executivo, o que busca garantir maior isenção na fiscalização dos recursos e na avaliação das políticas públicas educacionais (Brasil, 2020).

Essas inovações legais conferem aos conselhos não apenas um papel técnico de acompanhamento financeiro, mas também um papel político e social de promoção da cidadania ativa, da justiça social e da efetividade das políticas públicas. A seguir, será discutido a composição e as funções dos CACS municipais e como eles enfrentam, na prática, desafios estruturais e institucionais que limitam sua atuação, mesmo diante de um arcabouço normativo robusto.

4.2 A composição dos CACS municipais e suas funções conforme a Lei 14113/2020

As normas que regem a composição e o funcionamento dos CACS do FUNDEB estão delineadas nos artigos 33 e 34 da Seção II, Capítulo VI da Lei nº 14.113/2020. Esse marco legal trata de aspectos essenciais como acompanhamento, avaliação, monitoramento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos do Fundo. Segundo o texto legal, os CACS municipais devem ser compostos por dois representantes do Poder Executivo Municipal, um deles necessariamente da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, além de representantes dos professores da educação básica pública, diretores de escolas públicas, servidores técnico-administrativos, pais de alunos e estudantes da educação básica, sendo que um dos estudantes deve ser indicado por entidade representativa do segmento secundarista (Brasil, 2020).

Complementando a estrutura básica, a legislação prevê a inclusão de outros membros nos CACS, conforme aplicabilidade: um representante do Conselho Municipal de Educação (CME), um do Conselho Tutelar, escolhido por seus pares, dois representantes de organizações da sociedade civil, uma das escolas indígenas, uma das escolas do campo e outro das escolas quilombolas. Importa salientar que cada membro titular deve ter um suplente, assegurando a continuidade dos trabalhos em caso de ausências ou vacâncias (Brasil, 2020).

As indicações para compor os conselhos devem ocorrer até 20 dias antes do término do mandato vigente, respeitando os critérios e impedimentos legais. A escolha varia de acordo com o segmento: representantes governamentais e sindicais são indicados por dirigentes de órgãos públicos e entidades de classe; diretores, pais e estudantes são escolhidos via processo eletivo local; organizações da sociedade civil também participam de processo eletivo com ampla divulgação, sendo vedada a participação de entidades que recebem recursos fiscalizados pelos conselhos ou possuam vínculos contratuais onerosos com a administração (Brasil, 2020).

Para garantir a legitimidade dessas organizações da sociedade civil, exige-se que sejam pessoas jurídicas sem fins lucrativos, atuem localmente há pelo menos um ano, desenvolvam ações ligadas à educação ou ao controle social dos gastos públicos e não sejam beneficiárias diretas dos recursos do Fundo. Após as indicações, cabe ao Poder Executivo formalizar a designação dos membros (Brasil,2020).

A lei também estabelece critérios de inelegibilidade para composição dos CACS, excluindo ocupantes de altos cargos públicos, seus parentes até o terceiro grau, profissionais vinculados a empresas de assessoria em administração pública ou controle financeiro, além de estudantes não emancipados e representantes da sociedade civil que exerçam cargos comissionados ou prestem serviços terceirizados à administração pública. O presidente do conselho é eleito entre seus membros, sendo vedado ao representante do governo gestor do Fundo exercer tal função. A participação nos CACS é considerada de relevante interesse social, não sendo remunerada, e os membros têm direito à isenção quanto às informações obtidas no exercício da função (Brasil,2020).

Cada conselheiro titular deve ser acompanhado por um suplente da mesma categoria, com mandato de quatro anos, sem possibilidade de recondução, iniciando no terceiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo correspondente. Na ausência de estudantes emancipados, estes podem participar das reuniões com direito a voz, mas não a voto. As informações sobre a composição e funcionamento dos CACS devem ser públicas, preferencialmente disponibilizadas em sites, com nomes dos membros, atas, contatos e demais documentos (Brasil,2020).

A atuação dos CACS requer reuniões trimestrais ou mediante convocação do presidente. Além disso, a legislação faculta ao Poder Executivo federal a criação de redes de conhecimento voltadas aos conselheiros, com a finalidade de troca de experiências, formulação de políticas públicas e discussão de desafios relacionados à execução dos recursos do FUNDEB. Essas redes também devem contar com a participação de instituições científicas e tecnológicas, sendo coordenadas pelo FNDE (Brasil,2020).

Do ponto de vista da governança, a lei assegura aos CACS uma posição estratégica na fiscalização e promoção da transparência na aplicação dos recursos do FUNDEB. Ainda que não tenham estrutura administrativa própria, sua autonomia e independência em relação ao Poder Executivo são fundamentais para o cumprimento de sua missão. Os conselhos têm prerrogativas como emitir manifestações ao Legislativo e órgãos de controle, convocar

secretários de educação para prestar esclarecimentos e requisitar documentos que subsidiem a fiscalização, incluindo contratos, folhas de pagamento, licitações e convênios, com prazos específicos de resposta (Brasil, 2020).

Além disso, os conselhos realizam visitas in loco para verificar a execução de obras, adequação do transporte escolar e uso correto dos bens adquiridos com recursos do Fundo. Cabe-lhes ainda emitir pareceres sobre prestações de contas, acompanhar o censo escolar anual e supervisionar a execução de programas complementares como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), garantindo, com isso, uma atuação abrangente na promoção da equidade e qualidade educacional (Brasil, 2020).

Um ponto de tensão frequentemente apontado na literatura refere-se à sobreposição conceitual entre controle e acompanhamento com fiscalização para definir a função do CACS. Araújo (2021) adverte que, ao atribuir aos CACS uma função predominantemente técnica de fiscalização, corre-se o risco de esvaziar seu caráter participativo e político, elemento central para o fortalecimento da gestão democrática. Ele sublinha que termos como controle, fiscalização e acompanhamento não são sinônimos: a fiscalização exige habilidades técnicas que muitas vezes extrapolam a capacidade dos conselheiros, em geral compostos por cidadãos comuns, sem formação contábil ou jurídica.

Essa crítica é reforçada pela própria ausência de estrutura administrativa dos conselhos, fator que limita sua efetividade técnica. Ademais, o perfil de composição dos CACS (Majoritariamente pais, estudantes e profissionais da educação) evidencia um caráter político-pedagógico, em contraste com o modelo técnico-fiscalizador esperado por alguns segmentos.

Nesse contexto, serão analisados a seguir os desafios e limitações enfrentados pelo CACS no exercício dessa função, articulando aspectos legais, operacionais e políticos que influenciam o exercício do controle social.

4.3 O CACS e o controle social dos recursos do FUNDEB: desafios e limitações

Embora a criação dos CACS-FUNDEB represente um marco importante no avanço institucional do controle social e na busca por uma gestão pública mais democrática e transparente, diversos estudos têm evidenciado desafios estruturais e operacionais que comprometem significativamente sua efetividade. Sob diferentes perspectivas teóricas e

empíricas, pesquisadores apontam desde limitações na representatividade e qualificação dos conselheiros até entraves políticos e institucionais que restringem sua atuação, revelando uma lacuna entre a concepção normativa desses espaços e sua operacionalização concreta.

Teixeira (2000), ao analisar o crescimento do número de conselhos no Brasil, adverte que a expansão quantitativa dessas instâncias não resulta, automaticamente, em sua efetividade. Para o autor, é o aspecto qualitativo que merece atenção prioritária, uma vez que falhas na representatividade, na capacidade de deliberação e na imposição de decisões aos gestores públicos são recorrentes. O modelo enfrenta obstáculos significativos, como a ausência de profissionalização dos conselheiros, que exercem suas funções de forma voluntária e sem remuneração, a limitação de tempo e recursos, e os custos pessoais para participar ativamente.

Complementando essa análise, Gohn (2002) argumenta que a fragilidade dos CACS-FUNDEB está fortemente relacionada à inexistência de uma cultura participativa consolidada no seio da sociedade civil, bem como ao desconhecimento generalizado acerca do papel e das atribuições dos conselhos. A autora também denuncia a captura desses espaços por elites tradicionais ou por atores oportunistas que instrumentalizam os conselhos para fins particulares, subvertendo seu potencial democrático. Outro fator preocupante, segundo Gohn, é o desrespeito à natureza deliberativa das decisões tomadas pelos conselhos, cuja implementação frequentemente esbarra na ausência de respaldo jurídico para isto, especialmente quando suas deliberações contrariam os interesses do Poder Executivo.

A análise empírica conduzida por Matos, Soares e Soares (2022), em um município piauiense, exemplifica as dificuldades enfrentadas pelos CACS-FUNDEB em contextos locais. Os autores identificaram uma série de fragilidades operacionais, como a baixa adesão dos membros, o desconhecimento técnico sobre os temas tratados, a desorganização interna dos trabalhos, a falta de diálogo entre os conselheiros e a ausência de visitas in loco. Essa prática restrita comprometia o desenvolvimento pleno das atribuições do conselho, que incluem a supervisão do Censo Escolar e a colaboração na elaboração da proposta orçamentária anual. A ausência de acesso ao sistema Educacenso e a falta de formação específica impedem o acompanhamento adequado desses dados, fundamentais para o cálculo dos repasses do FUNDEB pode comprometer a transparência e a justiça na distribuição dos recursos, afetando a qualidade da educação pública.

Um estudo realizado a partir da análise dos pareceres dos CACS - FUNDEB encaminhados pelos municípios mineiros ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais,

evidenciou limitações importantes na atuação desses colegiados. A análise identificou inconsistências em alguns arquivos encaminhados pelos municípios, incluindo casos em que documentos enviados correspondiam a pareceres de outros municípios, possivelmente em razão da atuação de assessorias externas comuns. Além disso, verificou-se que mais de 12% dos pareceres analisados não apresentavam assinatura de membros do conselho, o que levanta questionamentos quanto à efetiva participação dos conselheiros na elaboração desses documentos e na análise das contas do fundo (Melo et al., 2022).

Outros resultados também indicam fragilidades no acompanhamento de aspectos essenciais da execução dos recursos do fundo. Apenas pouco mais de 18% dos conselhos verificaram o montante e o percentual aplicado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como sua conformidade com o art. 212 da Constituição Federal e os valores inscritos em restos a pagar. Ademais, apenas 10% dos pareceres mencionaram a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual. Por fim, a pesquisa evidenciou que atividades relevantes atribuídas aos conselhos foram pouco registradas nos pareceres analisados. Apenas pouco mais de 7% dos documentos indicaram supervisão do Censo Escolar (Melo et al., 2022).

Na mesma direção, Costa Silve e Mendes da Silva (2022) abordaram, através de pesquisa em dois municípios do Espírito Santo, as dificuldades e obstáculos que impactam diretamente a atuação do CACS/FUNDEB. Entre essas dificuldades, destacaram o baixo nível de informação dos conselheiros; a falta de apoio da Prefeitura; as dificuldades no relacionamento com a Secretaria Municipal de Educação; a interferência inadequada do Poder Executivo municipal; a priorização de interesses corporativos por parte dos conselheiros da sociedade civil; a limitação de poder dos conselheiros do poder público; a baixa frequência nas reuniões; a rotatividade de membros; e a dificuldade de acesso a informações sobre o financiamento da educação.

Araújo (2022) discute as dificuldades enfrentadas pelo CACS do Distrito Federal, destacando a incompatibilidade dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais com as necessidades do controle social. Embora a lei garanta o acesso a esses documentos, o conselho encontra dificuldades em utilizá-los devido ao formato técnico e distante da realidade. Além disso, a análise de documentos como editais e relatórios de pagamento é dificultada por sua linguagem excessivamente complexa e a falta de padronização, evidenciando a distância entre o previsto legalmente e as condições reais de operação dos conselhos.

De acordo com De Oliveira, Da Silva e Oliveira (2023), embora os conselheiros tenham como atribuição legal fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEB, observa-se uma baixa efetividade no cumprimento dessas funções. A pesquisa revelou que apenas um, entre onze conselheiros entrevistados, efetivamente verificou o andamento de obras e a prestação de serviços. As principais dificuldades apontadas foram a falta de tempo, a ausência de qualificação adequada e a inexistência de remuneração para o cargo.

Essas constatações são corroboradas pela experiência relatada por Becker de Magalhães (2024), presidente de um CACS-FUNDEB no Rio Grande do Sul. Em seu depoimento, evidencia-se que a maioria dos conselheiros não compreendia os relatórios, nem sabia ao certo qual era o seu papel. Havia falta de entrosamento e desinteresse histórico, além da ausência de incentivo da gestão municipal no compartilhamento de informações e no apoio à capacitação dos conselheiros.

A partir de uma revisão de quatro teses e quatorze dissertações, totalizando 18 trabalhos acadêmicos sobre os CACS em estados e municípios do território amazônico, Cruz e Pereira (2025) identificaram que a atuação desses colegiados tende a se concentrar no acompanhamento dos recursos do FUNDEB, porém enfrenta dificuldades relacionadas ao acesso a documentos sobre a aplicação dos recursos, à irregularidade das reuniões e da participação dos conselheiros, à ausência de formação específica para o exercício das funções e à falta de condições estruturais e materiais para o funcionamento dos conselhos. Esse conjunto de limitações, segundo as autoras, contribui para que muitos conselhos desenvolvam uma atuação predominantemente burocrática, o que restringe o potencial participativo dessas instâncias de controle social.

A insuficiência de formação técnica é uma das críticas mais recorrentes à atuação dos CACS. Dourado e Araújo (2022) apontam que a linguagem técnica dos documentos contábeis, aliada à falta de infraestrutura, limita a ação dos conselheiros. Pergher, Machado e Sonego (2022) defendem a necessidade urgente de capacitação continuada e suporte técnico como pré-requisitos para o controle social efetivo.

Contudo, alguns autores vão além da crítica técnica e introduzem reflexões políticas e epistemológicas. Silva et al. (2024) afirmam que apenas formação técnica, isoladamente, não assegura autonomia aos conselheiros. Pelo contrário, pode reforçar mecanismos de dominação e promover um empoderamento apenas aparente. Oliveira (2006) e Nogueira (2005) também denunciam a instrumentalização política dos conselhos, especialmente quando cooptados por

lideranças com interesses eleitorais, o que compromete sua representatividade e seu caráter deliberativo.

Nogueira alerta para a dependência financeira dos CACS, que mina sua autonomia, enquanto Lavallo (2023) defende a necessidade de uma opinião pública crítica e ativa para sustentar sua atuação. Nesse sentido, Teixeira (2000) já apontava que a ausência de reconhecimento público fragiliza sua legitimidade. A mera existência formal de conselhos não assegura sua eficácia, é necessário que eles atuem de maneira visível e relevante para a comunidade, com protagonismo na identificação e resolução de problemas.

Teixeira (2000) disse ainda que a lógica política que ainda predomina em muitos contextos municipais é marcada pelo clientelismo e pelo autoritarismo, com prefeitos e gestores frequentemente resistindo à divisão do poder e desrespeitando as decisões dos conselhos. Como resultado, esses espaços participativos acabam sendo desvalorizados, percebidos como ineficazes, sem identidade institucional, mal estruturados e pouco transparentes. A sobrecarga de tarefas, a multiplicação de conselhos e a fragmentação das ações apenas agravam esse cenário, esvaziando a participação social e reduzindo-a a um caráter meramente formal.

Silva (2012) propôs uma ampliação do escopo dos CACS-FUNDEB, sugerindo articulação com conselhos municipais de educação e com instâncias de formulação de políticas públicas. Para o autor, o controle social deve ser instrumento de transformação social, não apenas de fiscalização burocrática. A atuação efetiva dos conselhos, conforme Teixeira (2000), depende de uma articulação em diferentes níveis: entre conselhos, com entidades representadas e com a sociedade em geral. Essa articulação visa evitar a fragmentação provocada pela lógica neoliberal e ampliar a legitimidade das decisões tomadas. Também é essencial o diálogo com o poder público e entidades não representadas.

Dessa forma, o funcionamento dos CACS-FUNDEB reflete as contradições e os desafios presentes no processo de institucionalização da participação social no Brasil. As limitações operacionais, as interferências políticas, a insuficiência de capacitação dos conselheiros e as fragilidades estruturais evidenciam que ainda existem obstáculos significativos para que esses espaços possam desempenhar, em sua plenitude, a função democrática e transformadora para a qual foram concebidos. Nessa perspectiva, Gohn (2002) defende a criação e o fortalecimento de instrumentos jurídicos capazes de assegurar melhores condições de funcionamento aos conselhos, garantindo acesso à informação, suporte técnico adequado e formas de remuneração aos seus membros

5 METODOLOGIA

5.1 Caracterização da natureza da pesquisa

A pesquisa caracteriza-se como de natureza qualitativa, pois tem como objetivo principal interpretar e compreender fenômenos sociais em profundidade, a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos. Para Minayo (2012), essa abordagem mostra-se especialmente adequada para a investigação de práticas institucionais, como a atuação dos conselhos de controle social, pois permite captar percepções, dificuldades e dinâmicas que atravessam esse espaço colegiado.

No que se refere aos objetivos, considerando as classificações feitas por Gil (2002), o estudo apresenta caráter descritivo e analítico. Caracterizou-se como descritivo na medida em que buscou retratar o funcionamento do CACS-FUNDEB no município investigado, considerando suas rotinas institucionais, práticas de controle e procedimentos adotados na análise da aplicação dos recursos do fundo. Ao mesmo tempo, assumiu caráter analítico ao examinar como essas práticas se relacionaram com as atribuições estabelecidas na Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o FUNDEB e define as competências dos conselhos de acompanhamento e controle social.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de um estudo de caso, modalidade que, segundo Yin (2001), é recomendada quando se deseja investigar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. A opção pelo estudo de caso fundamenta-se na necessidade de analisar, de forma aprofundada e contextualizada, os elementos institucionais, organizacionais e relacionais que influenciam a atuação do CACS-FUNDEB, permitindo compreender como suas atribuições são desenvolvidas na realidade investigada.

No que diz respeito à lógica de análise, o estudo adota categorias analíticas definidas previamente a partir do ordenamento jurídico e da literatura especializada, as quais orientam a codificação e a interpretação do material empírico coletado. Essa opção caracteriza o que Bardin (2016) denomina análise de conteúdo de natureza dedutiva, na qual as categorias antecedem a exploração do material e funcionam como referência sistemática para organizar os achados e assegurar maior consistência ao processo interpretativo e contribuindo para a compreensão das diferentes dimensões no contexto investigado.

5.2 Contextualização do ambiente de estudo

O objeto de estudo desta pesquisa é o CACS - FUNDEB de um município de pequeno porte localizado na região nordeste do estado de Minas Gerais. Trata-se de uma localidade com área territorial inferior a 3000 km² e população inferior a 12.000 habitantes, conforme dados do Censo demográfico de 2022, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O município apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) classificado como médio, refletindo condições socioeconômicas marcadas por limitações estruturais, recursos financeiros escassos e desafios característicos de contextos interioranos com baixa densidade populacional.

A escolha desse contexto se justifica pela relevância do papel desempenhado pelos conselhos de controle social em municípios de pequeno porte, onde, frequentemente, a concentração de funções administrativas, a sobreposição de papéis institucionais e a proximidade entre agentes públicos e a comunidade local podem influenciar diretamente o funcionamento desses órgãos colegiados. Nesses cenários, o acompanhamento e o controle da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB tornam-se ainda mais cruciais para garantir a transparência, a legalidade e a efetividade da gestão dos recursos destinados à educação básica. O recorte temporal adotado abrange o período de 2021 a 2024, buscando captar um intervalo recente e representativo de funcionamento do colegiado sob a vigência da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo FUNDEB.

Considerando as características demográficas e socioeconômicas do município, bem como os princípios éticos da pesquisa, optou-se por preservar a identidade da localidade e dos participantes. Por essa razão, não será divulgado o nome do município, tampouco descritas informações específicas que possam permitir sua identificação.

5.3 Caracterização da amostra

A amostra deste estudo foi composta pelos conselheiros que integraram o CACS-FUNDEB do município analisado no período de 2021 a 2024. A composição do colegiado seguiu os critérios definidos pela Lei nº 14.113/2020 e pelo decreto municipal, que estabeleceu a representação de diferentes segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil.

No município investigado, o conselho foi constituído por dois representantes do Poder Executivo Municipal, sendo um deles obrigatoriamente vinculado à Secretaria Municipal de

Educação; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas públicas municipais; um representante dos servidores técnico-administrativos das unidades escolares; dois representantes de pais matriculados na rede pública de ensino; dois representantes dos estudantes, sendo maiores de 18 anos; dois representantes indicados pelo Conselho Municipal de Educação; um representante das escolas do campo; e um representante do Conselho Tutelar. De acordo com o decreto municipal que regulamentou a composição do CACS-FUNDEB, o colegiado local não contou com representantes de comunidades indígenas e quilombolas, uma vez que não há presença dessas comunidades tradicionais no território.

Considerando os objetivos da pesquisa e seus limites operacionais, optou-se por realizar entrevistas em profundidade com apenas um representante de cada segmento do CACS-FUNDEB municipal. Essa opção buscou garantir a escuta de diferentes perspectivas no interior do conselho, respeitando, ao mesmo tempo, o tempo disponível para a pesquisa, os recursos existentes e a viabilidade de acesso aos participantes.

Nos segmentos em que havia mais de um representante titular no conselho, foi selecionado o conselheiro que apresentou maior participação nas atividades do colegiado ao longo do período investigado, considerando sua presença nas reuniões registradas em atas e sua atuação nas discussões e deliberações do conselho. Esse critério foi adotado com o objetivo de garantir a participação de conselheiros com maior familiaridade com as rotinas e práticas institucionais do CACS-FUNDEB. Como critério complementar, previu-se a realização de sorteio simples nos casos em que mais de um representante titular apresentasse frequência equivalente nas reuniões registradas em atas. Entretanto, essa situação não foi identificada no processo de seleção dos participantes.

Não foram incluídos na pesquisa os conselheiros suplentes, uma vez que sua participação nas atividades do conselho ocorre de forma eventual. Também não foram considerados os indivíduos que, embora formalmente vinculados ao conselho atualmente, não exerceram suas funções no período investigado ou que fizeram parte, mas não concordaram em participar da pesquisa.

O perfil dos nove participantes apresenta diversidade em relação ao gênero, à escolaridade e à faixa etária. Quanto ao gênero, o grupo foi composto por seis mulheres e três homens. Em relação à escolaridade, sete participantes possuem ensino superior completo, um possui ensino médio completo e um possui ensino fundamental incompleto. No que se refere à

faixa etária, os participantes encontram-se na faixa entre 30 e 60 anos, evidenciando a presença de indivíduos com diferentes trajetórias formativas e perfis no contexto do conselho.

Considerando que o município possui população inferior a 12 mil habitantes, optou-se por não identificar nominalmente os participantes nem divulgar informações que pudessem permitir sua individualização. A identidade dos conselheiros foi preservada em todas as etapas do estudo, garantindo-se o anonimato na apresentação e na análise dos dados, em conformidade com os princípios éticos da pesquisa. Para a identificação das falas dos participantes ao longo do texto, adotou-se a estratégia de utilizar a denominação “representante” seguida da indicação do segmento de representação ao qual o participante pertence no conselho, procedimento que possibilita contextualizar as manifestações sem comprometer o anonimato dos sujeitos da pesquisa.

5.4 Instrumentos de pesquisa e coleta de dados

Para alcançar os objetivos propostos, o levantamento e a análise dos dados foram realizados a partir de três etapas complementares, que se articulam de forma a possibilitar uma compreensão aprofundada do desempenho do CACS-FUNDEB no município investigado.

A primeira etapa consistiu no levantamento de literatura especializada e de marcos legais. Nesta fase, foram realizadas buscas sistemáticas em bases de dados acadêmicas reconhecidas, como Scielo, Scopus, Web of Science, e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando as seguintes palavras-chave: controle social, acompanhamento social, conselhos de acompanhamento e controle social, CACS-FUNDEB, financiamento da educação básica e gestão democrática da educação. A combinação dos descritores foi realizada por meio de operadores booleanos (AND/OR), conforme protocolos de revisão integrativa.

Paralelamente à revisão da literatura, foram analisados marcos legais fundamentais que orientam a atuação dos conselhos e o financiamento da educação básica no Brasil. Entre os documentos legais examinados, destacam-se a Constituição Federal de 1988, especialmente os dispositivos que tratam da gestão democrática e do controle social, e a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o FUNDEB e define as atribuições dos CACS. Tais legislações, bem como outras normativas pertinentes, foram consultadas diretamente no portal da legislação do Planalto (<https://www4.planalto.gov.br/legislacao>), garantindo a fidelidade e a atualidade das

informações jurídicas. Essa primeira etapa teve como objetivo construir a fundamentação teórica que orientou as fases seguintes da pesquisa.

A segunda etapa correspondeu à análise documental que consistiu na revisão de atas de reuniões, pareceres, solicitações de documentos ao Executivo, respostas recebidas, publicações no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e relatórios de visitas *in loco*, produzidos entre os anos de 2021 e 2024. Essa análise buscou identificar evidências relativas ao cumprimento das atribuições legais do conselho, às práticas de acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo e à organização institucional do colegiado, permitindo confrontar o que está previsto no ordenamento jurídico com as práticas efetivamente adotadas no âmbito local. Segundo Cellard (2008), a análise documental é uma técnica essencial para a investigação qualitativa, pois possibilita a reconstrução de processos administrativos e a compreensão das dinâmicas institucionais.

Esse processo ocorreu mediante autorização formal do presidente do conselho, garantindo o acesso legítimo aos documentos necessários. A consulta foi realizada na sede da Secretaria Municipal de Educação, local onde os registros oficiais são arquivados, assegurando a integridade e autenticidade dos materiais analisados.

A terceira etapa refere-se ao levantamento empírico junto aos conselheiros que integraram o CACS-FUNDEB no período investigado. Inicialmente foi aplicado um questionário que coletou dados sobre a atuação do CACS-FUNDEB, tomando como base as funções do conselho definidos pela Lei nº 14.113/2020. Ele foi composto por perguntas objetivas e abertas, permitindo a coleta de dados sobre a atuação do conselho. Dessa forma, buscou-se captar uma visão ampla e plural sobre o funcionamento do conselho e os desafios enfrentados em sua atuação de controle e acompanhamento. Conforme Gil (1999), os questionários são instrumentos fundamentais para a coleta de dados primários, pois permitem a obtenção de informações diretas dos sujeitos envolvidos no fenômeno estudado.

O instrumento contemplou aspectos como frequência e dinâmica das reuniões, análise da prestação de contas, acesso à informação junto ao Poder Executivo, articulação institucional, práticas de transparência ativa, supervisão do Censo Escolar e da proposta orçamentária, realização de visitas *in loco* e monitoramento dos repasses do FUNDEB. Além disso, o questionário incluiu um espaço para comentários finais, no qual os conselheiros puderam expressar, de forma aberta, sua avaliação sobre o desempenho do conselho, bem como apontar dificuldades, desafios e aspectos positivos de sua atuação. Dessa forma, o questionário permitiu

sistematizar informações sobre práticas recorrentes do CACS-FUNDEB e identificar padrões relacionados ao exercício do controle social, servindo como base complementar para a análise qualitativa desenvolvida na pesquisa.

Para assegurar acessibilidade e ampla participação, o questionário foi disponibilizado no formato digital. Ele foi elaborado na plataforma *Google Forms*⁶ e enviada por e-mail aos conselheiros. O prazo para preenchimento foi de 20 dias, com possibilidade de resposta anônima, a fim de garantir liberdade na expressão das percepções e experiências dos participantes.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os membros selecionados do CACS-FUNDEB, com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre a atuação do conselho no exercício do controle social. Conforme destaca Minayo (2014), esse tipo de entrevista permite captar percepções, interpretações e experiências dos sujeitos envolvidos, oferecendo subsídios relevantes para a análise de fenômenos sociais. A aplicação das entrevistas contribuiu para ampliar a compreensão sobre as práticas, os desafios e as limitações enfrentadas pelos conselheiros, complementando as informações obtidas por meio dos questionários e proporcionando uma visão mais abrangente e qualitativa da realidade investigada.

Elas foram realizadas em locais indicados pelos próprios entrevistados. Todas as conversas foram gravadas, mediante consentimento dos participantes, e posteriormente transcritas para análise qualitativa. O roteiro das entrevistas seguiu os mesmos temas do questionário, porém com perguntas abertas, permitindo que os entrevistados relatassem suas experiências, dificuldades e percepções de forma mais detalhada. Além disso, as entrevistas contribuíram para contextualizar informações identificadas nos documentos e questionários, permitindo aprofundar temas recorrentes e esclarecer possíveis divergências entre as diferentes fontes de dados. Dessa maneira, foi possível obter uma análise mais rica e aprofundada sobre o funcionamento, as potencialidades e os desafios do controle social exercido pelo CACS-FUNDEB investigado.

O quadro a seguir, resume os instrumentos de pesquisa, sua função específica no estudo e a relação de cada um com os demais, evidenciando a lógica de triangulação que orienta a coleta e a análise dos dados.

6 Google Forms é uma ferramenta gratuita do Google que permite criar formulários online para coleta de dados.

Quadro 2 - Instrumentos de pesquisa e coleta de dados

Instrumento	Função no estudo	Conteúdo principal	Relação com os demais instrumentos
1. Pesquisa bibliográfica e normativa	Construir o referencial teórico-legal que orienta as categorias de análise.	Literatura acadêmica sobre controle social e fiscalização do FUNDEB; Lei nº 14.113/2020 e legislação correlata.	Define as dimensões e indicadores utilizados na análise documental, no questionário e nas entrevistas.
2. Análise documental	Identificar evidências institucionais das práticas do CACS, independentemente da mediação dos sujeitos.	Atas de reuniões, pareceres, ofícios, respostas do Executivo, relatórios de visitas <i>in loco</i> , SIOPE (2021-2024).	Serve de base para confrontar os relatos dos conselheiros com os registros formais.
3. Questionário misto	Mapear a amplitude e a recorrência dos padrões de atuação do conselho.	Questões fechadas e abertas sobre os sete eixos temáticos do modelo de análise; aplicado via <i>Google Forms</i> .	Identifica padrões e lacunas que orientam o aprofundamento nas entrevistas; divergências com a análise documental são explicitadas.
4. Entrevistas semiestruturadas	Aprofundar percepções, mecanismos e condições explicativas das práticas identificadas.	Roteiro aberto organizado pelos mesmos eixos do questionário; realizadas com os 9 conselheiros selecionados.	Explora convergências e divergências entre documentos e questionário; permite que o participante elabore sobre situações não

			capturáveis pelos demais instrumentos.
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esta pesquisa respeitou os princípios éticos fundamentais aplicáveis às Ciências Humanas e Sociais. Todos os participantes foram previamente informados sobre os objetivos do estudo, sua metodologia e os usos previstos para os dados obtidos. Antes de serem aplicados, os instrumentos de coleta de dados foram submetidos à apreciação do Comitê de Ética. A submissão garantiu que os procedimentos adotados respeitassem os princípios éticos fundamentais, bem como a integridade e a dignidade dos conselheiros que participaram da pesquisa.

A participação foi voluntária, mediante a assinatura de um termo de consentimento, assegurando ao participante o direito à confidencialidade, ao anonimato e à liberdade de recusar ou interromper sua participação a qualquer momento, sem prejuízos de qualquer natureza. Foram rigorosamente respeitados os princípios da dignidade humana, da autonomia dos sujeitos e da integridade dos dados, assegurando que os registros fossem tratados com responsabilidade, armazenados de forma segura e utilizados exclusivamente para fins acadêmicos em conformidade com as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Está disponibilizado no apêndice deste trabalho, o parecer consubstanciado de aprovação (Apêndice A) emitido pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Lavras (COEP/UFLA), documento que demonstra que os instrumentos de coleta de dados utilizados nesta pesquisa foram previamente analisados e aprovados pelo referido comitê.

5.5 Modelo de análise

Para orientar a análise empírica da pesquisa, as atribuições legais do CACS-FUNDEB, estabelecidas na Lei nº 14.113/2020 e na literatura, foram operacionalizadas em um modelo analítico composto por dimensões, indicadores e fontes de verificação. Esse processo de operacionalização teve como objetivo transformar as disposições normativas que regulam o

funcionamento do conselho em critérios analíticos que permitissem examinar empiricamente como essas atribuições se manifestam na prática institucional do colegiado investigado.

Inicialmente, realizou-se a identificação das principais competências atribuídas ao CACS-FUNDEB na legislação vigente. Essas competências foram posteriormente agrupadas em dimensões analíticas que representam diferentes aspectos do exercício do controle e acompanhamento social dos recursos do fundo. Cada dimensão corresponde, portanto, a um conjunto de práticas institucionais relacionadas às funções legalmente atribuídas ao conselho.

A partir dessas dimensões foram definidos indicadores de verificação, que correspondem a aspectos observáveis das práticas do conselho e permitem identificar evidências empíricas da atuação do CACS-FUNDEB no exercício de suas atribuições. Esses indicadores foram utilizados como referência tanto para a construção dos instrumentos de coleta de dados, questionário e roteiro de entrevistas, quanto para a análise dos documentos institucionais examinados na pesquisa.

Além dos indicadores, o modelo analítico também apresenta as fontes de verificação utilizadas para identificar as evidências empíricas correspondentes a cada dimensão. Entre essas fontes incluem-se atas de reuniões do conselho, pareceres emitidos pelo colegiado, registros administrativos, entrevistas realizadas com conselheiros e respostas abertas ao questionário aplicado.

O modelo está estruturado em sete dimensões que expressam diferentes aspectos do controle e acompanhamento social exercido pelo conselho. A primeira dimensão, acesso à informação, busca-se compreender como o Poder Executivo responde às demandas do CACS. São analisados o tempo médio de resposta às requisições, a completude das informações enviadas e a frequência com que as respostas são negadas ou atrasadas

Na segunda dimensão, análise da prestação de contas, avalia se o conselho emite pareceres técnicos fundamentados sobre as contas do FUNDEB apresentando manifestação formal aos órgãos de controle interno e externo acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo.

A terceira dimensão, monitoramento dos repasses, considera o acompanhamento feito pelos conselheiros em relação à chegada e à aplicação dos recursos do FUNDEB. A quarta dimensão, articulação institucional, examina a capacidade do CACS de convocar autoridades públicas para esclarecimentos.

A quinta dimensão, transparência ativa, trata da divulgação das ações do conselho à comunidade. Os indicadores incluem a existência de canais de comunicação (como site, murais ou redes sociais), a frequência das publicações e a acessibilidade das informações prestadas.

Na sexta dimensão, supervisão técnica, o foco é a participação do CACS no Censo Escolar e na elaboração da proposta orçamentária da educação e por fim, a sétima dimensão, visitas in loco, analisa se o conselho realiza visitas técnicas às escolas para observar a aplicação dos recursos e as condições físicas das unidades.

A seguir, apresenta-se o quadro com as dimensões, componente avaliado, os indicadores correspondentes e as fontes de verificação utilizadas na pesquisa

Quadro 3 - Modelo de análise

Dimensão	Componente avaliado	Indicadores de verificação	Fontes de verificação
Acesso à informação.	Resposta do Poder Executivo às requisições do CACS.	- Tempo médio de resposta; - Completude das informações recebidas; - Frequência de negativas ou atrasos	- Questionário; - Atas; - Documentos recebidos; - Entrevistas.
Análise de prestação de contas.	Atuação do CACS na análise das prestações de contas.	- Existência de pareceres emitidos; - Cumprimento dos prazos legais; - Presença de análise crítica e fundamentada.	- Questionário; - Atas e pareceres; - Relatórios anuais; - Entrevistas; - Plataforma SIOPE
Monitoramento dos repasses	Acompanhamento dos repasses e execução das despesas do FUNDEB.	Registro de verificação dos registros de repasses e despesas do FUNDEB pelo conselho;	- Questionário; - Relatórios internos do conselho;

		- Uso de documentos ou sistemas para acompanhamento dos recursos; - Emissão de recomendações ou solicitações de esclarecimento sobre repasses.	- Atas; - SIOPE; - Entrevistas.
Articulação institucional.	Convocação de autoridades para prestar esclarecimentos.	- Registro de convocações realizadas; - Frequência de comparecimento; - Impacto na resolução de problemas.	- Questionário; - Registros de convocação; - Atas de reuniões; - Entrevistas.
Transparência ativa.	Divulgação das ações e pareceres do CACS à comunidade.	- Existência de canais de divulgação (site, murais, redes sociais); - Frequência de publicações; - Acessibilidade das informações.	- Questionário; - Canais institucionais; - Registros de divulgação; - Entrevistas.
Supervisão técnica.	Participação no censo escolar e na elaboração da proposta orçamentária.	- Participação registrada em reuniões; - Contribuições documentadas; - Encaminhamentos realizados.	- Questionário; - Atas de reuniões; - Ofícios/documentos produzidos - Cadastro do educacenso.

Visitas <i>in loco</i>	Realização de visitas.	- Registro de visitas realizadas; - Existência de relatórios; - Registro de achados e irregularidades	- Questionário; - Relatórios de visita; - Atas; - Entrevistas.
------------------------	------------------------	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei 14113/2020.

5.6 Procedimentos para a análise dos resultados

A análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo, conforme a proposta metodológica de Bardin (2016). Esse procedimento permitiu examinar, de forma articulada, os registros documentais, as entrevistas semiestruturadas e as respostas abertas do questionário, buscando apreender os sentidos atribuídos pelos sujeitos às práticas de acompanhamento e controle social exercidas no âmbito do CACS-FUNDEB.

O processo analítico desenvolveu-se em etapas sucessivas e interdependentes. Na primeira etapa, denominada pré-análise, procedeu-se à organização do corpus empírico, composto pelos documentos, pelas entrevistas transcritas integralmente e pelas respostas abertas do questionário. Essa etapa envolveu a leitura flutuante e integral de todo o material, com o objetivo de familiarização com os conteúdos, identificação de temas recorrentes e verificação da adequação dos documentos e relatos aos objetivos da pesquisa.

Na segunda etapa, correspondente à exploração do material, realizou-se a codificação dos dados obtidos por meio dos questionários, entrevistas e documentos analisados. Esse processo consistiu na identificação de trechos do material empírico que evidenciassem práticas relacionadas à atuação do CACS-FUNDEB. Para isso, foram definidas previamente unidades de registro que orientaram a análise.

Neste estudo, as unidades de registro corresponderam aos indicadores previamente estabelecidos no modelo de análise, elaborada com base nas atribuições legais dos CACS - FUNDEB previstas na Lei nº 14.113/2020. Dessa forma, buscou-se identificar, nos diferentes materiais analisados, evidências relativas ao exercício das funções atribuídas ao conselho.

As dimensões foram previamente definidas como categorias a partir do referencial teórico e do marco legal que orienta a atuação dos CACS-FUNDEB. Essa opção caracteriza

uma análise de conteúdo de natureza dedutiva, na qual as categorias de análise são estabelecidas antes da exploração do material, servindo como referência para a organização e interpretação dos dados.

Na terceira etapa, referente ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação, procedeu-se à análise integrada das ocorrências dos indicadores em cada fonte de dados. Embora a pesquisa tenha caráter qualitativo, realizou-se uma contagem simples das ocorrências dos códigos, utilizada exclusivamente como recurso descritivo auxiliar à interpretação dos dados.

Cada vez que um trecho documental ou discursivo evidenciava a presença de determinado indicador, registrava-se uma ocorrência na fonte correspondente. A contagem dessas ocorrências foi posteriormente organizada em tabelas, que apresentam a distribuição das unidades de registro entre as diferentes fontes empíricas analisadas.

Dessa forma, trechos das entrevistas, respostas aos questionários ou documentos analisados foram codificados sempre que demonstravam de maneira clara a realização das atividades atribuídas ao conselho. Ao mesmo tempo, a ausência dessas práticas, bem como as situações em que os próprios conselheiros mencionaram a inexistência ou a não realização de determinadas atribuições, também foram consideradas na análise, porém não eram contabilizadas, sendo apenas interpretadas como evidências relevantes para a compreensão das limitações e desafios enfrentados pelo CACS-FUNDEB.

Essa quantificação teve como finalidade evidenciar padrões, recorrências e ausências nos registros analisados, sem qualquer pretensão de generalização estatística. Conforme destaca Bardin (2016), a utilização complementar da quantificação contribui para a identificação de regularidades discursivas e para a delimitação dos principais núcleos de sentido presentes no material empírico.

A interpretação dos resultados foi realizada de forma relacional e contextualizada, considerando as aproximações e distinções identificadas entre as diferentes fontes de dados. Para isso, realizou-se o cruzamento sistemático das informações obtidas por meio da análise documental, dos questionários e das entrevistas semiestruturadas, permitindo examinar o fenômeno investigado a partir de perspectivas complementares. As informações produzidas por cada instrumento foram confrontadas entre si, de modo que os elementos convergentes contribuíram para fortalecer a consistência das interpretações construídas, enquanto as

divergências foram incorporadas à análise como aspectos relevantes para a compreensão do objeto investigado.

Em cada dimensão analítica, os resultados foram interpretados conforme o referencial teórico mobilizado e das disposições normativas da Lei nº 14.113/2020, buscando compreender não apenas a presença ou ausência das práticas analisadas, mas também as condições institucionais que explicam sua materialização ou limitação.

Para interpretar os indicadores definidos no modelo de análise, foi elaborada pelo pesquisador uma classificação baseada no grau de materialização das atribuições legais do CACS-FUNDEB no contexto investigado. Essa classificação foi criada para auxiliar na organização e interpretação dos dados da pesquisa, considerando que a simples existência das atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020 não é suficiente para demonstrar como elas ocorrem na prática do conselho. Assim, a classificação foi utilizada como um recurso analítico para sintetizar as evidências obtidas por meio da análise documental, das entrevistas com os conselheiros e das respostas abertas ao questionário, permitindo identificar diferentes níveis de manifestação das atribuições analisadas.

Foram definidos quatro níveis interpretativos: materialização identificada, materialização parcial, materialização limitada e não materializada. A definição de cada nível considerou o conjunto das evidências encontradas nas diferentes fontes de dados analisadas, buscando representar a intensidade com que as atribuições previstas em lei se manifestaram no contexto estudado.

Considerou-se materialização identificada quando os registros documentais e os relatos dos participantes indicaram de forma consistente a ocorrência da prática correspondente à atribuição legal analisada. A categoria materialização parcial foi utilizada quando as evidências indicaram a presença da prática, porém acompanhada de limitações institucionais ou procedimentais que restringem sua plena realização. A classificação materialização limitada foi adotada quando as evidências apontaram ocorrência restrita ou pontual da prática analisada, sem evidências de consolidação institucional. Por fim, a categoria não materializada foi atribuída quando não foram identificadas evidências empíricas da prática correspondente ao indicador investigado.

A partir desse percurso analítico, o capítulo seguinte dedica-se à apresentação e à discussão dos resultados empíricos da pesquisa, organizados conforme as dimensões analíticas definidas no modelo de análise. Ao examinar cada dimensão, busca-se evidenciar como as

práticas do CACS-FUNDEB se materializam no contexto investigado, bem como identificar aproximações e distanciamentos em relação às atribuições legalmente previstas.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para fins de organização e clareza expositiva, este capítulo está estruturado em 8 seções, cada uma dedicada à análise e discussão dos resultados relacionados às dimensões estabelecidas no modelo de análise. Em cada seção, os dados obtidos são apresentados e discutidos à luz do referencial teórico mobilizado na pesquisa e do marco normativo que orienta o funcionamento dos CACS - FUNDEB, especialmente a Lei nº 14.113/2020. Na última seção do capítulo realiza-se uma discussão integrada dos principais achados, buscando evidenciar como as diferentes dimensões analisadas se articulam na compreensão da atuação do conselho investigado.

6.1 Dimensão 1: Acesso à informação

O acesso à informação constitui uma condição estruturante para o exercício do controle social, na medida em que nenhuma ação de acompanhamento, fiscalização ou deliberação pode se efetivar sem que os conselheiros disponham de informações tempestivas, completas, confiáveis e inteligíveis. No campo da participação institucionalizada, a literatura enfatiza que a informação não se resume à sua mera disponibilização formal, mas envolve a capacidade dos sujeitos de compreendê-la, questioná-la e utilizá-la como base para a tomada de decisão coletiva. Nesse sentido, Cunill Grau (2008) destaca que a assimetria informacional entre Estado e sociedade representa um dos principais obstáculos à efetividade do controle social, ao manter os espaços participativos em condição de dependência técnica e administrativa em relação ao Poder Executivo.

Esta dimensão buscou compreender como se dá o acesso do CACS-FUNDEB às informações produzidas pelo Poder Executivo Municipal, considerando tanto os aspectos formais, como prazos de resposta e envio de documentos, quanto os aspectos qualitativos, relacionados à completude, clareza e inteligibilidade das informações disponibilizadas. Para tanto, foram analisadas, de forma integrada, as atas de reunião, as entrevistas com conselheiros e as respostas às questões abertas do questionário.

A tabela apresentada a seguir sintetiza a quantidade de ocorrências das unidades de registro associadas a cada indicador da dimensão acesso à informação, considerando as diferentes fontes empíricas analisadas. A identificação dessas ocorrências indica, de forma afirmativa, a presença dos indicadores nas atas de reunião, nas entrevistas realizadas com os conselheiros e nas respostas do questionário. Assim, a distribuição das ocorrências não deve ser compreendida como uma mensuração quantitativa, mas como um indicativo da recorrência com que determinados aspectos do acesso à informação se manifestam nos registros analisados, servindo de base para a interpretação qualitativa dos dados.

Tabela 1 -Ocorrência das unidades de registro da dimensão acesso à informação

Indicadores	Questionário	Entrevistas	Atas/Relatórios municipais SIOPE	Total
Resposta do Executivo dentro dos prazos.	6	6	6	18
Compleitude das informações recebidas.	5	4	2	11
Frequência de negativas	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos, questionários e atas.

A leitura inicial da tabela já demonstra, de forma preliminar, uma maior concentração de ocorrências no indicador referente ao envio de documentos dentro dos prazos, o que sugere a existência de um fluxo formal relativamente regular de informações entre o Poder Executivo municipal e o CACS-FUNDEB investigado. Em contrapartida, a menor quantidade de ocorrências associadas à completude das informações recebidas indica, desde esse primeiro olhar, limites na qualidade desse acesso, sinalizando que, embora os documentos sejam encaminhados, nem sempre apresentam o nível de detalhamento necessário para subsidiar análises mais aprofundadas por parte do colegiado. Por sua vez, a ausência de ocorrências vinculadas ao indicador frequência de negativas reforça a inexistência de recusas explícitas de acesso à informação.

Em todas as atas examinadas, há registros explícitos de documentos enviados pelo Poder Executivo que foram apresentados e analisados pelos conselheiros. Nas atas examinadas,

datadas de 24 de novembro de 2021, 3 de dezembro de 2021, 11 de março de 2022, 27 de abril de 2022, 2 de junho de 2022, 15 de setembro de 2022 e 25 de março de 2023, há registros explícitos de apresentação e análise de documentos financeiros, prestações de contas e relatórios relativos à execução dos recursos do FUNDEB. Na ata de 24 de novembro de 2021, por exemplo, assim como as demais, consta registros como: “Foram apresentados aos conselheiros os documentos solicitados na reunião anterior, referentes à execução dos recursos do FUNDEB, para análise e acompanhamento.” (Ata do CACS-FUNDEB, 24/11/2021)

A análise do arquivo físico de documentos do CACS-FUNDEB permitiu identificar a existência de registros referentes aos gastos dos recursos do Fundo organizados por mês. Observou-se a classificação das despesas conforme os percentuais previstos na legislação, distinguindo-se os gastos com 70% destinados à remuneração dos profissionais da educação básica e os 30% aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

No caso dos 70%, foram localizadas folhas de pagamento que discriminavam servidores efetivos e contratados, permitindo ao conselho visualizar a composição das despesas com pessoal. Já em relação aos 30% do MDE, identificaram-se empenhos e notas fiscais referentes à contratação de produtos e serviços voltados à manutenção e ao desenvolvimento das atividades educacionais, como aquisição de materiais e prestação de serviços. Todavia, cabe ressaltar que o arquivo analisado não continha documentos referentes a todos os meses do período de 2021 a 2024.

No que se refere ao prazo de atendimento das solicitações de informação formuladas pelo CACS-FUNDEB, os dados empíricos evidenciam percepções distintas entre os conselheiros, o que permite compreender o indicador a partir de diferentes experiências institucionais. As entrevistas revelam que parte dos conselheiros avalia positivamente a atuação do Poder Executivo quanto ao encaminhamento dos documentos necessários ao funcionamento do colegiado. A conselheira representante do Conselho Municipal de Educação afirmou de forma literal: “Como tinha uma pessoa representando a prefeitura, esse servidor trazia os documentos sempre dentro do prazo que a gente precisava pra fazer as reuniões.” (Entrevista - Representante do CME)

Essa avaliação é corroborada pelo representante do Poder Executivo, que, ao descrever sua atuação junto ao conselho, destacou a preocupação em assegurar tempo suficiente para a análise das informações solicitadas: “Tinha prazo para a gente da prefeitura conseguir levantar

todos os documentos solicitados e era atendido prontamente as reuniões quando essa data chegava.” (Entrevista – Representante do poder executivo)

Essas falas indicam que, do ponto de vista de alguns conselheiros, havia empenho institucional do Executivo em disponibilizar os documentos em tempo considerado adequado para subsidiar as reuniões do CACS-FUNDEB. Essa percepção também se manifesta nas respostas do questionário, nas quais conselheiros registram que os documentos, em geral, eram entregues dentro do prazo necessário para a apreciação.

Entretanto, outros relatos introduzem elementos que relativizam essa avaliação. O representante dos servidores técnico-administrativo aponta que, em determinados períodos, ocorreram dificuldades no fornecimento tempestivo das informações:

Teve anos que eu participei que já aconteceu de ter dificuldade de entregar esse material. Teve caso que os membros do conselho foram até a Prefeitura para solicitar esses documentos, mas nesses últimos anos nós estamos recebendo. (Entrevista- Representante dos servidores técnicos administrativos)

De forma convergente, a conselheira representante dos pais reconhece que, embora os documentos fossem encaminhados dentro do prazo previsto para as reuniões, nem sempre eram apresentados de forma completa, exigindo complementações posteriores: “Chegava dentro do prazo. Faltava um ou outro documento que era complementado depois.” (Representante dos pais)

Um outro achado deste indicador refere-se à informalidade predominante nas solicitações de informação realizadas pelo CACS-FUNDEB, aspecto que emerge de forma consistente nas entrevistas com os conselheiros e que dificulta a mensuração objetiva do cumprimento dos prazos legais pelo Poder Executivo. Embora a legislação estabeleça direitos e prazos, os dados empíricos indicam que, na prática cotidiana do colegiado, parte significativa das solicitações ocorre por meios informais, como mensagens em aplicativos de comunicação instantânea ou contatos diretos com servidores da administração municipal.

Essa dinâmica aparece de forma explícita nas falas dos entrevistados. A conselheira representante do segmento dos professores relatou: “Muita coisa a gente pedia pelo grupo de *WhatsApp* mesmo, porque era mais rápido do que fazer ofício.” (Entrevista – conselheira representante dos professores)

De modo convergente, a conselheira representante dos pais afirmou: “As solicitações quase sempre eram feitas no grupo para o colega que trabalha na prefeitura, às vezes diretamente para alguém da prefeitura, não ficava tudo registrado em documento.” (Entrevista - conselheira representante dos pais) O representante dos servidores técnico-administrativos, complementa essa percepção ao destacar que: “Era mais comum pedir informação por mensagem do que formalmente. Aí fica difícil eu dizer se demorou ou não, porque não tinha documento com data.” (Entrevista - Representante dos servidores técnicos administrativos)

Na ata da reunião realizada em 11 de março de 2022, registra-se a manifestação de um dos conselheiros, que expressa insatisfação com a condução das ações do CACS e aponta fragilidades no funcionamento do colegiado:

O conselheiro falou da sua insatisfação junto às ações do Conselho, dos erros que precisam ser corrigidos, e da necessidade de oficializar os pedidos junto à prefeitura, que o Conselho precisa dar respostas fundamentadas, quando cobrado pela categoria. (Ata do CACS-FUNDEB, 11/03/2022)

Esse apontamento evidencia a percepção do próprio conselheiro da importância de que os pedidos encaminhados à prefeitura fossem devidamente formalizados. Ressalta, ainda, que o Conselho precisava oferecer respostas fundamentadas quando cobrado pelo segmento que representava, evidenciando uma preocupação com a legitimidade institucional e com a responsabilidade do colegiado diante de seus representados.

Essas falas indicam que, embora o acesso à informação ocorra, ele se dá em um contexto de fragilidade procedimental, na medida em que a ausência de registros formais pode dificultar a aferição precisa dos prazos de resposta e a identificação de eventuais atrasos. Conforme discutido no capítulo teórico desta pesquisa, Cunill Grau (2008) argumenta que a ausência de procedimentos institucionais claros e formalizados tende a enfraquecer a autonomia dos espaços de controle social, ao dificultar a conversão das demandas participativas em instrumentos efetivos de responsabilização pública. De modo convergente, Avritzer (2002) aponta que práticas participativas pouco institucionalizadas podem reduzir a capacidade deliberativa dos conselhos, deslocando o controle para relações informais de interlocução com o Executivo.

Embora os documentos sejam encaminhados, no que se refere à completude dessas informações, os conselheiros relatam que esses materiais frequentemente careciam de

explicações ou detalhamento para subsidiar análises mais aprofundadas. Em ata de 2 de junho de 2022, registra-se explicitamente que:

(...) o conselheiro apontou diferença entre os dados apresentados nos relatórios e aqueles que aparecem dentro do SIOPE, solicitando explicação da prefeitura e o envio de documentos para entender porque isso ocorreu. (Ata do CACS-FUNDEB, 02/06/2022)

Essa limitação é reiterada nas entrevistas. A conselheira representante do Conselho Municipal de Educação afirmou: “os documentos vinham, mas eram muito técnicos. Tinha número, mas não tinha explicação, não dava para entender o que exatamente estava sendo gasto.” (Entrevista – conselheira representante do CME)

Essa percepção manifesta-se de forma igualmente explícita no relato da conselheira representante dos diretores escolares, que evidencia as dificuldades enfrentadas no processo de análise das prestações de contas: “Eu tinha dificuldade para analisar as prestações de contas, as informações não eram claras, faltava explicações e mais documentos pra ficar mais fácil pra gente entender.” (Entrevista – conselheira representante dos diretores escolar)

À luz do referencial teórico mobilizado, esse achado reforça a crítica apresentada por O'Donnell (1998) de que a *accountability* democrática não se sustenta apenas na disponibilização formal de informações, mas depende também da sua inteligibilidade e da possibilidade concreta de questionamento por parte dos atores sociais. Quando os dados são apresentados de forma excessivamente técnica, fragmentada ou desprovida de contextualização, o acesso à informação tende a permanecer restrito ao plano formal, sem se traduzir em capacidade efetiva de controle. Para fim de explicação do conceito, a *accountability* pode ser compreendida como um processo de controle e responsabilização dos gestores públicos perante a sociedade, uma vez que os governantes exercem funções delegadas pelos cidadãos (Mota, 2021).

Por fim, no que se refere à frequência de negativas ou atrasos, os dados empíricos não indicam a ocorrência de recusas explícitas por parte do Poder Executivo ao envio de informações. Os documentos, os questionários e as entrevistas sugerem que os documentos solicitados são, em geral, disponibilizados. Contudo, conforme relatado anteriormente um padrão recorrente de respostas parciais e sucessivas solicitações de complementação, acabam por postergar deliberações e fragilizar a capacidade analítica do colegiado.

Esse padrão pode significar uma forma sutil de restrição ao acesso qualificado à informação, que não se expressa pela negativa direta, mas pela fragmentação dos dados disponibilizados. Conforme problematizado por Cunill Grau (2008), a assimetria informacional constitui um dos principais mecanismos de enfraquecimento do controle social, pois mantém os conselhos dependentes do aparato técnico-administrativo do Executivo.

Em resumo, os achados desta dimensão indicam que o CACS-FUNDEB investigado dispõe de acesso formal às informações necessárias ao exercício de suas atribuições, em conformidade com o que estabelece a Lei nº 14.113/2020. As atas demonstram que documentos são apresentados e analisados de forma recorrente, e não se identificam negativas explícitas de acesso. Contudo, a informalidade das solicitações, a fragmentação das informações e a ausência de explicações técnicas consistentes sugerem limites importantes à qualidade desse acesso, os quais podem restringir a autonomia analítica do colegiado e o potencial substantivo do controle social exercido.

O quadro a seguir apresenta, para cada indicador analisado, as evidências empíricas identificadas, a interpretação construída a partir dessas evidências e a classificação do grau de materialização da atribuição correspondente.

Quadro 4- Síntese interpretativa e grau de materialização da dimensão acesso à informação

Indicador	Evidências empíricas identificadas	Síntese interpretativa	Grau de materialização da atribuição
Envio de documentos dentro do prazo	Registros nas atas indicando disponibilização de documentos ao conselho; relatos dos conselheiros nas entrevistas mencionando envio de documentos antes das reuniões; respostas ao questionário indicando que as informações são	As evidências documentais e os relatos dos conselheiros indicam que há disponibilização recorrente de documentos ao CACS-FUNDEB, conforme registrado nas atas e confirmado nas entrevistas. Entretanto, a forma como essas solicitações ocorrem, frequentemente por meio de	Materialização parcial

	frequentemente encaminhadas.	contatos informais, como mensagens e comunicações diretas, dificulta a verificação objetiva do cumprimento dos prazos legais.	
Completeness das informações	Registros nas atas indicando solicitações adicionais de documentos; relatos nas entrevistas sobre necessidade de complementação das informações; respostas ao questionário apontando dificuldades na compreensão de documentos técnicos enviados pela gestão.	As evidências indicam que as informações solicitadas pelo conselho são disponibilizadas, porém frequentemente de forma fragmentada e com elevado grau de tecnicidade. Os documentos encaminhados tendem a apresentar dados organizados por categorias administrativas, mas com limitada contextualização ou explicação sobre seu conteúdo, o que exige dos conselheiros sucessivas solicitações de esclarecimento ou complementação de informações.	Materialização limitada
Frequência de negativas	Ausência de registros nas atas indicando recusa formal de envio de documentos; relatos dos conselheiros nas entrevistas afirmando que os documentos solicitados	Não foram identificadas negativas explícitas de acesso às informações solicitadas pelo CACS-FUNDEB. Os registros documentais e os relatos dos conselheiros indicam que os documentos	Materialização identificada

	são normalmente disponibilizados; respostas ao questionário indicando inexistência de negativas explícitas de acesso às informações.	solicitados são, em regra, disponibilizados pela gestão municipal.	
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor

6.2 Dimensão 2: Análise de prestação de contas

Nesta dimensão, buscou-se compreender como o conselho analisa as prestações de contas apresentadas pelo Poder Executivo, considerando não apenas a existência formal desse acompanhamento, mas, sobretudo, a qualidade, a profundidade, a autonomia e o caráter crítico das análises realizadas. Com base na sistematização do corpus empírico e no procedimento de categorização, procedeu-se à identificação das unidades de registro relacionadas à dimensão análise da prestação de contas, a partir dos três indicadores definidos no modelo analítico da pesquisa. A tabela a seguir apresenta a ocorrência desses indicadores nas diferentes fontes de dados, permitindo visualizar, de forma comparativa, a recorrência de cada aspecto analisado.

Tabela 2 - Ocorrência das unidades de registro da dimensão análise da prestação de contas

Indicadores	Questionário	Entrevistas	Atas/Relatórios municipais SIOPE	Total
Existência de pareceres emitidos	9	9	11	29
Cumprimento dos prazos legais.	7	7	7	21
Presença de análise crítica e fundamentada	4	5	2	11

Fonte: Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos, questionários e atas.

Os dados evidenciam que a emissão de pareceres e o cumprimento de prazos legais apresentam elevada recorrência nas três fontes analisadas. Entretanto, a menor incidência do

indicador presença de análise crítica e fundamentada já sinaliza, de forma preliminar, uma assimetria entre o cumprimento formal das atribuições legais e a efetividade substantiva do controle exercido pelo conselho.

No que se refere ao cumprimento dos prazos legais, as respostas das entrevistas revelam que o atendimento aos prazos é compreendido pelos conselheiros como uma obrigação institucional, especialmente diante da relação com os órgãos de controle externo. Essa percepção é expressa de forma direta pela representante dos professores, ao afirmar que “Os prazos eram cumpridos porque precisava validar as contas nos SIOPE”. De modo convergente, a conselheira representante do Conselho Tutelar registra que: “O conselho sempre deu os pareceres dentro do prazo” (Representante do Conselho tutelar).

No indicador existência de pareceres emitidos, os dados empíricos evidenciam que a emissão de pareceres constitui uma prática estruturante da atuação do CACS-FUNDEB. As atas registram, de forma reiterada, momentos de apresentação e análise das prestações de contas, reforçando a centralidade do parecer como produto final da atuação do colegiado.

A análise documental identificou a existência de pareceres conclusivos anuais consubstanciados referentes aos exercícios de 2021, 2022 e 2023, os quais seguem um mesmo padrão de organização e conteúdo. Em todos esses documentos, o conselho descreve de forma sistemática a arrecadação dos recursos do FUNDEB, o valor total recebido pelo município no respectivo exercício, o montante aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica, bem como a verificação do cumprimento do percentual mínimo de 70%, conforme exigido pela Lei nº 14.113/2020. Além disso, os pareceres detalham os gastos realizados com os 30% destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), culminando, em todos os exercícios analisados, na emissão de parecer favorável à aprovação das contas. Ressalta-se que não foi localizado, no arquivo de documentos do CACS-FUNDEB, o parecer conclusivo referente ao exercício de 2024.

As entrevistas reforçam esse achado documental, todos os conselheiros entrevistados disseram que o conselho sempre fez as reuniões, validou as contas e emitiu pareceres conclusivos, como expressa um conselheiro representante do segmento dos professores disse que “o conselho sempre deu parecer, nunca deixou de dar”. De forma convergente, nas respostas abertas do questionário, um respondente afirma:

(...) um ponto positivo do conselho era a fiscalização dos conselheiros feita da prestação de contas da prefeitura, sempre solicitando informações da secretaria de educação e dava os pareceres quando precisava. (Questionário - Resposta de questão aberta)

Além dessas percepções, a análise dos registros do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) evidenciou que o CACS-FUNDEB procedeu à validação bimestral das prestações de contas ao longo de todos os exercícios analisados, manifestando-se formalmente sobre os dados orçamentários e financeiros informados pelo Poder Executivo municipal. Esse achado confirma o cumprimento formal da temporalidade exigida pelo sistema. Contudo, quando tais registros são confrontados com as atas de reunião do conselho, emergem fragilidades na dinâmica interna do colegiado, especialmente no que se refere à regularidade das reuniões e à capacidade de análise coletiva dos documentos apresentados.

A análise das atas revela que, no período de 2021 a 2024, o conselho produziu uma média aproximada de três atas por ano, número inferior ao esperado considerando a realização de reuniões trimestrais, que demandariam, no mínimo, quatro registros anuais. Esse dado confere sentido ao relato de um dos respondentes do questionário:

Uma outra coisa que eu achei que o nosso conselho falhou foi a quantidade de reunião, as vezes ficava uns três bimestres sem fazer reunião e quando tinha a reunião não dava conta de analisar tanto papel, porque acumulava dos três pra analisar de uma vez só. Questionário - Resposta de questão aberta)

Esse achado sugere que, embora os prazos legais sejam formalmente observados no sistema, a validação das informações pode ocorrer em contextos onde apenas o presidente faz a validação sem a realização de reuniões com os demais membros do órgão colegiado, haja vista que apenas ele tem acesso ao SIOPE ou reuniões com acúmulo documental e com menor regularidade deliberativa, o que fragiliza a qualidade da análise realizada pelo órgão colegiado.

Tal configuração empírica dialoga mais uma vez com Cunill Grau (2008), ao indicar que o cumprimento procedimental de exigências legais, quando dissociado de práticas contínuas de deliberação coletiva, tende a produzir controles sociais mais formais do que substantivos.

Um achado da análise documental diz respeito à validação do 4º bimestre de 2021 no SIOPE, a qual foi objeto de questionamento no âmbito do próprio conselho. Conforme registrado na ata do dia três de dezembro de dois mil e vinte e um, a presidente do CACS-

FUNDEB declarou não ter conhecimento da validação realizada, o que motivou averiguação junto ao Poder Executivo municipal. O registro aponta:

(...) o conselheiro questionou a validação do 4º Bimestre no SIOPE, onde a presidente não tinha conhecimento da mesma e quando foi feita a averiguação junto a prefeitura, ficou diagnosticado que o parecer que deveria ter sido feito pela presidente, já havia sido feito por outra pessoa. (Trecho da ata do dia 03/12/2021)

Embora se trate de um fato pontual e isolado no conjunto dos documentos analisados, esse episódio revela uma fragilidade procedimental significativa, ao indicar que a validação de informações no sistema oficial ocorreu sem o conhecimento prévio da presidência do colegiado e, por extensão, sem a deliberação formal do conselho. Ainda que tal ocorrência não invalide a existência dos pareceres nem o cumprimento formal dos prazos legais observados ao longo do período analisado, ela tensiona o princípio da colegialidade e da autonomia do controle social, ao evidenciar a possibilidade de interferência externa em uma atribuição legalmente conferida ao CACS-FUNDEB. À luz de Cunill Grau (2008), práticas dessa natureza tendem a esvaziar o potencial democrático dos espaços participativos, na medida em que deslocam decisões institucionais do espaço coletivo para instâncias externas ou individualizadas.

Por fim, no indicador presença de análise crítica e fundamentada, os dados revelam que, embora existam momentos de questionamento e problematização, esse tipo de análise apresenta menor recorrência e profundidade quando comparado aos demais indicadores. As atas registram de forma específica episódios pontuais de exercício do controle social, como na reunião de 27 de abril de 2022, onde consta que “foi pedido esclarecimento com relação ao uso de valores da verba de 30% MDE, gasto com compra de cimento, vergalhões e estacas” (Ata do CACS-FUNDEB, 27/04/2022).

Esse registro demonstra que o conselho possui conhecimento sobre a finalidade legal dos recursos e reconhece gastos potencialmente incompatíveis com o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, as entrevistas revelam que tais episódios não configuram uma prática sistemática. A representante dos professores e presidente do conselho disse:

A gente até faz parte do conselho, mas conhece pouco. Tem muitas coisas que são difíceis de entender, principalmente essas partes mais técnicas, como os dados da contabilidade. O conhecimento que a gente tem é muito pouco para conseguir analisar tudo direito. Por isso, seria muito importante ter algum tipo de apoio, uma assessoria, alguém que ajudasse o conselho, para a gente

poder analisar melhor as contas do FUNDEB. (Entrevista – Representante de professores)

De forma complementar, a representante do Conselho Municipal de Educação (CME) relata que: “a gente ingressa nesse conselho e vai procurando as informações por conta própria. Não houve uma orientação inicial” (Entrevista- representante do CME).

Essas falas evidenciam que a ausência de formação institucionalizada compromete a capacidade analítica do colegiado, favorecendo avaliações superficiais e reduzindo a densidade crítica do controle exercido. Esse quadro é reforçado pela fala do representante dos servidores técnico-administrativos, ao afirmar que “tinha coisa que deixava dúvida, por você não ter acesso a documentos que comprovava, e muitos que a gente tinha era difícil de entender” (Entrevista- representante dos servidores técnico- administrativos).

As respostas ao questionário corroboram e aprofundam esse quadro analítico. Um dos respondentes afirma: “Eu não tenho muito conhecimento de contabilidade, então só passava o olho nos documentos.” Essa fala revela que, em muitos casos, a análise da prestação de contas assume um caráter predominantemente verificativo, orientado mais pelo cumprimento de prazos legais do que pela avaliação crítica da legalidade e da adequação do gasto público. Esse padrão reforça a crítica de O'Donnell (1998) aos mecanismos de controle que existem formalmente, mas carecem de capacidade real de fiscalização substantiva.

Conforme argumenta Avritzer (2002), essa fragilidade técnica e informacional tende a reduzir o potencial deliberativo dos conselhos, deslocando sua atuação para o cumprimento de ritos formais, em detrimento da construção de análises coletivas, críticas e fundamentadas. Assim, embora o CACS-FUNDEB demonstre cumprir suas atribuições legais no plano formal, os achados indicam que a atuação do conselho no controle social é condicionada por limites estruturais relacionados à formação dos conselheiros e à regularidade das práticas deliberativas.

Ademais, os dados analisados sugerem que essas limitações estão associadas menos à disposição dos conselheiros em participar do processo de acompanhamento e mais às condições concretas oferecidas para o exercício de suas funções. A complexidade dos documentos financeiros, aliada à ausência de formação específica e à dificuldade de acesso a informações complementares, cria obstáculos para uma análise mais aprofundada das prestações de contas.

Com base nas atribuições estabelecidas pela Lei nº 14.113/2020, os achados indicam que a atuação do CACS-FUNDEB se aproxima apenas parcialmente do modelo de controle social previsto na legislação. Embora haja emissão recorrente de pareceres e cumprimento

formal dos prazos legais, as fragilidades técnicas, a dependência informacional e a ocorrência de inconsistências procedimentais, como a validação de informações sem deliberação colegiada, revelam limites importantes à prática substantiva do controle social exercido pelo conselho.

Para sintetizar os achados apresentados nesta dimensão, o quadro 5 reúne as principais evidências empíricas identificadas nos documentos analisados, nas entrevistas e nos questionários aplicados aos conselheiros, relacionando-as aos indicadores definidos para avaliar a atribuição de análise das prestações de contas pelo CACS-FUNDEB.

Quadro 5: Síntese interpretativa e grau de materialização da atribuição de análise das prestações de contas

Indicador	Evidências empíricas identificadas	Síntese interpretativa	Grau de materialização da atribuição
Cumprimento dos prazos legais	Registros nas atas indicando a emissão de pareceres pelo conselho; menções nas entrevistas confirmando; registros no SIOPE indicando a validação das informações dentro do período exigido pelo sistema.	As evidências documentais e os relatos dos conselheiros indicam que o CACS-FUNDEB emitiu os pareceres sobre as prestações de contas dentro dos prazos estabelecidos pela legislação e pelos sistemas oficiais de controle, como o SIOPE. Os registros analisados sugerem que o conselho cumpre formalmente a temporalidade exigida para manifestação sobre a aplicação dos recursos do fundo, garantindo a validação das informações	Materialização identificada

		no sistema dentro do período previsto.	
Existência de pareceres emitidos	Pareceres registrados nas atas; menção nas entrevistas à elaboração dos pareceres; confirmação nas respostas ao questionário.	Verificou-se a emissão recorrente de pareceres pelo CACS-FUNDEB, registrada em atas, confirmada nas entrevistas e materializada em pareceres conclusivos anuais consubstanciados. Contudo, os dados empíricos indicam que esses pareceres se concentram predominantemente no cumprimento formal das exigências legais, com limitada problematização dos dados analisados e fragilidades procedimentais pontuais, como a elaboração de parecer por terceiros.	Materialização parcial
Presença de análise crítica e fundamentada	Ausência de registros detalhados nas atas; relatos dos conselheiros indicando análise predominantemente formal; respostas do questionário apontando limitações na análise dos dados financeiros.	A análise da prestação de contas mostrou-se, em grande parte, limitada à conferência formal dos documentos apresentados, sem aprofundamento sistemático sobre a legalidade e a adequação dos gastos. As evidências extraídas das atas, entrevistas e questionários revelam fragilidades	Materialização limitada

		institucionais que reduzem a capacidade do conselho de exercer um controle social mais aprofundado sobre a aplicação dos recursos.	
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor

6.3 Dimensão 3: Monitoramento dos repasses do FUNDEB

O monitoramento dos repasses do FUNDEB constitui uma atribuição fundamental do CACS, uma vez que a compreensão, o acompanhamento e a análise dos valores transferidos ao município são condições necessárias para o exercício do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos da educação. Essa dimensão refere-se não apenas ao conhecimento dos montantes recebidos, mas também à capacidade do conselho de utilizar instrumentos que permitam verificar a regularidade dos repasses, identificar eventuais inconsistências e produzir encaminhamentos institucionais quando necessário.

A tabela a seguir sintetiza a ocorrência das unidades de registro associadas a cada indicador, considerando as diferentes fontes empíricas analisadas.

Tabela 3 – Ocorrência das unidades de registro da dimensão monitoramento dos repasses

Indicador	Questionário	Entrevistas	Atas	Total
Conhecimento dos conselheiros sobre os repasses	9	8	4	21
Afirmação quanto ao uso de planilhas ou sistemas de controle	0	0	0	0
Registro de intervenções ou recomendações	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos, entrevistas e questionário.

A leitura inicial da tabela demonstra, de forma preliminar, uma assimetria significativa entre o reconhecimento do tema dos repasses como parte do cotidiano do conselho e a materialização desse acompanhamento em práticas institucionais estruturadas. A elevada

ocorrência do indicador relacionado ao conhecimento dos conselheiros sugere que os repasses do fundo são amplamente mencionados e reconhecidos como objeto de atenção do CACS-FUNDEB. Em contraste, a ausência total de registros associados ao uso de instrumentos técnicos próprios e à produção de intervenções ou recomendações evidencia que esse conhecimento não se converte em mecanismos sistematizados de monitoramento nem em ações institucionais formalizadas.

As entrevistas confirmam que os extratos bancários constituem a principal, e, em muitos casos, a única, fonte de informação utilizada pelos conselheiros para acompanhar os repasses do FUNDEB. A representante do segmento de pais afirmou que esse acompanhamento ocorria “através dos extratos das contas, e o presidente sempre tinha acesso às contas e acompanhava pela internet” (Representante de pais). De forma convergente, a representante do Conselho Municipal de Educação relatou que “os extratos eram mandados mediante solicitação a prefeitura, por meio do representante da prefeitura no conselho” (Representante do CME). O representante das escolas do campo também mencionou o uso dos extratos como principal mecanismo de acompanhamento, acessados tanto pelo site do Banco do Brasil quanto por meio das prestações de contas encaminhadas pela prefeitura.

Entretanto, os próprios entrevistados reconhecem limites importantes nesse processo de acompanhamento. O representante dos estudantes destacou as dificuldades de compreensão dos extratos bancários, ressaltando o caráter excessivamente técnico das informações apresentadas e a ausência de mediações explicativas que auxiliem a análise: “era muito difícil pra analisar, é muito número.” (Representante de estudantes- Entrevista). Além disso, o entrevistado reconheceu que o acompanhamento não avançava para a verificação da correção dos valores recebidos, afirmando que o conselho nunca conferiu se os repasses correspondiam, de fato, aos valores devidos ao município.

Isso indica que o acompanhamento realizado pelo conselho se concentra na observação da movimentação financeira, sem avançar para a verificação da correspondência entre os valores transferidos e aqueles efetivamente devidos ao município.

No que se refere ao uso de instrumentos técnicos próprios, os dados empíricos indicam a inexistência de planilhas, sistemas de controle ou ferramentas institucionais elaboradas pelo CACS-FUNDEB para acompanhar os repasses ao longo do tempo. O monitoramento limita-se à observação pontual dos extratos bancários, sem sistematização dos dados, comparação entre períodos ou confronto com estimativas oficiais. Essa limitação é explicitada pelo representante

dos diretores escolares, ao afirmar que “a gente não tinha planilhas pra colocar os dados, nem nada assim pra analisar os valores, só olhava os extratos mesmo” (Entrevista- Representante de diretores). As atas analisadas corroboram esse achado, uma vez que não registram a elaboração ou o uso de instrumentos próprios de controle financeiro, nem deliberações voltadas à criação desses mecanismos.

A ausência de instrumentos técnicos próprios e as dificuldades relatadas pelos conselheiros na interpretação das informações financeiras evidenciam limites importantes na capacidade de monitoramento dos repasses do FUNDEB. Embora os extratos bancários constituam uma fonte relevante de informação, sua utilização isolada, sem sistematização ou análise comparativa, restringe o potencial do conselho de identificar inconsistências ou acompanhar a regularidade dos valores transferidos ao município.

Esse achado converge com a literatura especializada sobre o funcionamento dos CACS do FUNDEB. A insuficiência de formação técnica é apontada como uma das críticas mais recorrentes à atuação desses conselhos. Nesse sentido, Dourado e Araújo (2022) destacam que a linguagem técnica presente nos documentos contábeis e financeiros, associada à limitação de infraestrutura e suporte institucional, tende a dificultar a compreensão das informações pelos conselheiros e a restringir sua capacidade de análise. De forma semelhante, Pergher, Machado e Sonogo (2022) defendem que o fortalecimento do controle social sobre os recursos educacionais depende da oferta de capacitação continuada e de suporte técnico aos membros dos conselhos, de modo a possibilitar uma análise mais qualificada dos dados financeiros e orçamentários.

Os achados dessa dimensão também dialogam com Santana Pinho e do Vale (2021), ao evidenciar que, embora o controle social no Brasil tenha avançado em termos institucionais, esse processo ocorre de forma lenta e enfrenta barreiras estruturais relacionadas à formação dos conselheiros, ao acesso qualificado à informação e à ausência de instrumentos técnicos de apoio. No caso analisado, o conhecimento declarado sobre os repasses do FUNDEB não se traduz em práticas sistemáticas de monitoramento.

Do ponto de vista normativo, a Lei nº 14.113/2020 atribui ao CACS a responsabilidade de acompanhar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB, o que pressupõe um monitoramento contínuo e sistemático dos repasses financeiros. A partir da análise integrada das diferentes fontes empíricas mobilizadas foi elaborada uma síntese analítica dos indicadores associados à dimensão monitoramento dos repasses do FUNDEB. O

quadro a seguir apresenta, para cada indicador, as evidências empíricas identificadas nas fontes analisadas, a síntese interpretativa construída a partir dessas evidências e a avaliação do grau de materialização da atribuição correspondente, conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.113/2020.

O quadro a seguir sistematiza os resultados obtidos para os indicadores analisados, reunindo as evidências empíricas identificadas, a interpretação construída a partir dos dados e o respectivo grau de materialização da atribuição investigada

Quadro 6 – Síntese interpretativa e grau de materialização da dimensão monitoramento dos repasses do FUNDEB

Indicador	Evidências empíricas identificadas	Síntese interpretativa	Grau de materialização da atribuição
Conhecimento dos conselheiros sobre os repasses dos recursos do FUNDEB	Menções frequentes nos questionários e entrevistas sobre o acompanhamento dos repasses; relatos indicando acesso aos extratos bancários das contas do FUNDEB; referências nas atas a momentos de apresentação das movimentações financeiras do Fundo.	Os dados indicam que os conselheiros reconhecem os repasses do FUNDEB como parte do escopo de atuação do conselho e acompanham, de forma geral, a chegada dos recursos ao município. Esse acompanhamento ocorre principalmente por meio da consulta a extratos bancários disponibilizados pela gestão municipal ou acessados em plataformas institucionais. Entretanto, esse conhecimento permanece limitado à	Materialização parcial

		verificação da movimentação financeira, sem evidências de conferência sistemática dos valores transferidos ou análise comparativa dos repasses.	
Uso de planilhas ou sistemas de controle para acompanhamento dos repasses	Ausência de menções ao uso de instrumentos próprios nas entrevistas e questionários; inexistência de registros nas atas sobre elaboração de planilhas, sistemas ou ferramentas de monitoramento; relatos indicando que o acompanhamento ocorre apenas por meio da observação pontual dos extratos bancários.	Os resultados evidenciam que o conselho não dispõe de instrumentos técnicos próprios para sistematizar ou acompanhar os repasses do FUNDEB ao longo do tempo. O monitoramento limita-se à observação pontual dos extratos bancários, sem organização dos dados, comparação entre períodos ou confronto com estimativas oficiais. Essa ausência de ferramentas reduz a capacidade do colegiado de realizar análises mais aprofundadas sobre a regularidade dos valores transferidos.	Materialização limitada

Registro de intervenções ou recomendações relacionadas aos repasses	Inexistência de registros nas atas de reuniões; ausência de menções nas entrevistas e questionários sobre encaminhamentos institucionais relacionados aos repasses; inexistência de recomendações formais dirigidas à gestão municipal.	Não foram identificadas evidências de que o acompanhamento dos repasses tenha gerado intervenções institucionais ou recomendações formais por parte do conselho. A ausência desses registros indica que o monitoramento dos valores transferidos não se converte em ações deliberativas ou em posicionamentos institucionais do colegiado.	Materialização não identificada
---	---	--	---------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor

6.4 Dimensão 4: Articulação institucional

A dimensão articulação institucional examina as interações estabelecidas pelo CACS-FUNDEB com diferentes atores institucionais envolvidos na gestão, no acompanhamento e no controle dos recursos destinados à educação básica. Essas relações constituem um aspecto relevante do controle social, uma vez que podem favorecer o acesso às informações necessárias ao exercício das atribuições do conselho, bem como ampliar as possibilidades de diálogo, acompanhamento e encaminhamento de demandas relacionadas à aplicação dos recursos do FUNDEB. Tais interações podem ocorrer tanto no âmbito da administração pública municipal quanto em instâncias externas de controle e acompanhamento das políticas públicas.

No modelo analítico adotado nesta pesquisa, essa dimensão é operacionalizada a partir de três indicadores: relação com a Secretaria Municipal de Educação, diálogo com o Poder

Executivo e articulação com órgãos de controle externo, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. A escolha desses indicadores fundamenta-se no entendimento de que a atuação do conselho não ocorre de forma isolada, mas está inserida em uma rede de relações institucionais que pode influenciar o acesso às informações, a resolução de dúvidas e o encaminhamento de situações que demandem acompanhamento por parte de outras instâncias de controle.

A análise dessa dimensão permite compreender não apenas a existência dessas relações, mas também a frequência com que são acionadas e a forma como contribuem para o exercício das atribuições legalmente previstas ao CACS-FUNDEB. Nesse sentido, buscou-se identificar evidências de cooperação, troca de informações, apoio institucional e interlocução entre o conselho e os demais atores envolvidos na gestão e no controle dos recursos educacionais.

A fim de identificar como esses aspectos aparecem nas fontes empíricas analisadas, realizou-se a contagem das unidades de registro associadas a cada indicador. A tabela a seguir apresenta a distribuição dessas ocorrências nas diferentes fontes de dados utilizadas na pesquisa, permitindo visualizar a presença relativa de cada indicador e subsidiando a análise qualitativa desenvolvida nas seções subsequentes.

Tabela 4 – Ocorrência das unidades de registro da dimensão articulação institucional

Indicador	Questionário	Entrevistas	Atas	Total
Relação com a Secretaria Municipal de Educação	9	8	7	24
Diálogo com o Poder Executivo	9	8	6	23
Articulação com órgãos de controle externo (MP/TCE- MG)	0	1	4	5

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos, entrevistas e questionários.

A leitura inicial da tabela de ocorrências evidencia que a articulação institucional do CACS-FUNDEB ocorre de forma fortemente concentrada no interior da própria estrutura administrativa municipal. As relações com a Secretaria Municipal de Educação e com o Poder Executivo concentram a maior parte das interações do conselho, configurando-se como os principais canais institucionais para obtenção de informações, esclarecimentos e encaminhamento de demandas. Em contraste, a articulação com órgãos de controle externo apresenta baixa recorrência, indicando que essas instâncias são acionadas de forma pontual e não institucionalizada.

As atas de reunião revelam que a Secretaria Municipal de Educação ocupa posição central no funcionamento do conselho. Observa-se a presença constante da Secretária Municipal de Educação nas reuniões do CACS-FUNDEB, bem como a realização majoritária dos encontros nas dependências da própria Secretaria. Ademais, as reuniões são frequentemente iniciadas com falas da gestora, esclarecimentos prévios ou posicionamentos sobre temas que seriam objeto de análise do colegiado. Esse padrão indica que a participação da Secretaria se consolidou como elemento estrutural do funcionamento do conselho, e não como uma interlocução pontual demandada pelos conselheiros.

Do ponto de vista analítico, essa proximidade física e institucional com o órgão responsável pela execução dos recursos acompanhados pode interferir diretamente na dinâmica deliberativa do colegiado. A literatura sobre conselhos de políticas públicas aponta que a autonomia institucional não se restringe à previsão legal, mas depende de condições organizacionais, simbólicas e espaciais que favoreçam o debate livre e a manifestação crítica (Avritzer, 2002; Tatagiba, 2005). A convivência permanente com a autoridade gestora tende a produzir constrangimentos simbólicos e situações de autocensura, limitando a liberdade de manifestação dos conselheiros e reduzindo a possibilidade de tensionamento crítico das ações do Executivo.

Essa percepção emerge de forma explícita no material empírico, como expressa um respondente do questionário:

Eu acho que o conselho não podia funcionar dentro da Secretaria de Educação não, porque a gente tinha até umas coisas pra falar, mas na frente da secretária a gente não vai fazer isso. O conselho tinha que ter um lugar próprio dele. (Questionário - Resposta da questão 9.1)

Esse achado confirma a análise de Cunill Grau (2008), segundo a qual a proximidade excessiva entre instâncias de controle social e o aparato estatal tende a reforçar relações de dependência e a enfraquecer a capacidade de controle autônomo da sociedade sobre o Estado.

A centralidade da Secretaria Municipal de Educação também se manifesta como principal canal de acesso à informação. As entrevistas indicam que a solicitação de documentos, dados e esclarecimentos ocorre quase sempre por meio dessa instância, revelando uma dependência informacional significativa. Conselheiros relatam que, diante de dúvidas, recorrem à Secretaria, que nem sempre fornece respostas claras ou acessíveis, especialmente quando se trata de informações de natureza técnica. Essa dinâmica evidencia uma relação verticalizada, na qual o conselho depende da mediação da própria gestão para acessar informações essenciais ao exercício do controle social.

O diálogo com o Poder Executivo apresenta características semelhantes. Embora recorrente, ele se restringe, em grande medida, a contatos formais e reativos, voltados à solicitação de documentos ou esclarecimentos pontuais. As falas dos conselheiros evidenciam que o funcionamento do CACS depende material e administrativamente da prefeitura, o que gera um paradoxo institucional: o órgão responsável por acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do FUNDEB depende do próprio ente que deve ser objeto de seu acompanhamento.

Tal dependência fragiliza a atuação do colegiado, sobretudo em situações que demandariam maior capacidade de questionamento. Essa percepção é expressa de forma direta por um dos conselheiros ao afirmar em uma das questões abertas do questionário:

(...) o conselho depende da prefeitura para tudo, como a gente vai fiscalizar a ação do prefeito, caso ele esteja usando o FUNDEB errado, dificilmente ele vai fornecer uma assessoria ou qualquer outra coisa pra fiscalizar ele próprio. O conselho precisa ser independente, porque na verdade só a lei fala que ele é independente, porque na verdade, ele não é. (Questionário - Resposta da questão 9.2).

Conforme argumenta O'Donnell (1998), essa dependência compromete os mecanismos de *accountability* horizontal e fragiliza a capacidade das instâncias de controle de exercerem sua função de forma substantiva. Essa fragilidade se intensifica diante da ausência de capacitação institucionalizada dos conselheiros, aspecto reiteradamente mencionado nas entrevistas e nos questionários. A literatura aponta que a fragilidade técnica e informacional dos conselhos tende a deslocar sua atuação para o cumprimento de ritos formais, em detrimento de análises críticas e intervenções mais consistentes (Tatagiba, 2011; Avritzer; Pereira, 2005).

No caso analisado, essa condição reforça a dependência do conselho em relação ao Executivo e limita sua capacidade de atuação autônoma.

A articulação com órgãos de controle externo, especialmente com o Ministério Público, apresenta ocorrência extremamente limitada no conjunto do material analisado. Importa destacar que os únicos achados empíricos que evidenciam alguma relação do CACS com o Ministério Público restringem-se aos episódios registrados nas atas do ano de 2022 e a fala da representante do Conselho Municipal de Educação nas entrevistas que relata esse mesmo fato ocorrido e descrito nas atas.

Esses registros concentram-se em um mesmo episódio, no qual emergem três situações diretamente relacionadas. Primeiramente, consta em ata que um conselheiro questiona o fato de que procedimentos que deveriam ser realizados e validados pelo próprio colegiado estavam sendo executados por outra pessoa, externa ao CACS:

A presidente do conselho fez a leitura da ata da última reunião, falou da denúncia feita ao Ministério Público pelo conselheiro (...), que relata as irregularidades das validações das prestações de conta feita pela presidência do FUNDEB. A presidente justificou ao conselheiro todas as dificuldades que vem enfrentando. (Ata do CACS-FUNDEB, 2022).

Por fim, ainda nesse mesmo registro, a ata consigna a manifestação da Secretária no sentido de que não seria necessário encaminhar a situação ao Ministério Público, sugerindo que a questão fosse resolvida internamente no âmbito do próprio conselho:

A secretaria falou que essas irregularidades vêm sendo resolvidas e que não havia necessidade de denúncia ao MP, uma vez que ele tem acompanhado todo o processo. Ele justificou que os relatos feitos ao MP são verídicos e as ações do FUNDEB estão fora da lei e foram questionados em reuniões anteriores, sem solução. (Ata do CACS FUNDEB, 2022)

A concentração desses registros em um único episódio e a ausência de outros achados ao longo do período analisado evidenciam que a relação do CACS com o Ministério Público não se configura como prática recorrente ou institucionalizada, mas como um evento pontual, reativo de um único membro do conselho.

Tal padrão indica que o controle social exercido pelo conselho permanece majoritariamente circunscrito ao interior do Executivo municipal, com limitada capacidade de mobilização de arenas externas de responsabilização pública.

Em síntese, os achados desta dimensão indicam que a articulação institucional do CACS-FUNDEB investigado se aproxima apenas parcialmente do modelo de controle social previsto na Lei nº 14.113/2020. Embora existam relações recorrentes com a Secretaria Municipal de Educação e com o Poder Executivo, essas relações se mostram fortemente centralizadas, dependentes e pouco tensionadas. A articulação com órgãos de controle externo, por sua vez, é episódica e não institucionalizada.

O quadro a seguir sintetiza os principais achados relacionados aos indicadores desta dimensão, apresentando as evidências empíricas identificadas, a interpretação analítica dos dados e a classificação do grau de materialização da atribuição correspondente.

Quadro 7 - Síntese interpretativa da dimensão articulação institucional.

Indicador	Evidências empíricas identificadas	Síntese interpretativa	Grau de materialização da atribuição
Relação com a Secretaria de Educação	Registros nas atas indicando participação recorrente de representantes da Secretaria de Educação nas reuniões do conselho; relatos dos conselheiros nas entrevistas mencionando o funcionamento do conselho nas dependências da Secretaria; respostas ao questionário apontando dependência do colegiado em relação às informações fornecidas pela gestão educacional.	As evidências indicam que a relação entre o CACS-FUNDEB e a Secretaria Municipal de Educação é recorrente e centralizada. Os relatos dos conselheiros indicam que essa relação também se caracteriza por significativa dependência informacional do colegiado em relação à gestão municipal, o que pode limitar a autonomia deliberativa do conselho e reduzir sua capacidade de tensionamento crítico sobre as decisões administrativas relacionadas ao FUNDEB.	Materialização parcial

Diálogo com o Poder Executivo	Registros nas atas indicando solicitações pontuais de informações ao Executivo; relatos nas entrevistas apontando que o contato com gestores ocorre principalmente quando surgem demandas específicas; respostas ao questionário indicando que o diálogo ocorre de forma predominantemente institucional e reativa.	O diálogo entre o CACS-FUNDEB e o Poder Executivo municipal ocorre principalmente por meio de solicitações pontuais de informações ou esclarecimentos. As evidências indicam que essa interação assume caráter predominantemente formal e reativo, ocorrendo em resposta a demandas específicas do conselho. Além disso, os relatos dos conselheiros sugerem que o acesso às informações e ao suporte institucional depende, em grande medida, da disposição do Executivo em atender às solicitações apresentadas, o que reforça a dependência institucional do colegiado em relação à gestão municipal.	Materialização parcial
Articulação com órgãos de controle externo	Registros pontuais nas atas indicando contato com órgãos de controle externo no ano de 2022; relatos nas entrevistas mencionando interações esporádicas com essas instituições; ausência de registros indicando	As evidências empíricas indicam que a articulação do CACS-FUNDEB com órgãos de controle externo ocorre de forma restrita e episódica. Os registros documentais e os relatos dos conselheiros apontam	Materialização limitada

	ações sistemáticas de articulação institucional.	que interações com essas instituições foram identificadas apenas em episódios pontuais, especialmente no ano de 2022, não havendo evidências de institucionalização de mecanismos permanentes de cooperação ou de estratégias contínuas de interação com essas instâncias de controle.	
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.5 Dimensão 5: Transparência ativa

A transparência ativa constitui uma dimensão do controle social, pois diz respeito à capacidade do conselho de tornar públicas suas ações, decisões e análises, possibilitando que a sociedade conheça e acompanhe a aplicação dos recursos do FUNDEB. Diferentemente do acesso à informação restrito aos membros do colegiado, a transparência ativa pressupõe iniciativa institucional na divulgação de informações, por meio de canais acessíveis, atualizados e compreensíveis, ampliando o alcance do controle para além do espaço interno do conselho.

O quadro a seguir apresenta a ocorrência dos indicadores que compõem a dimensão transparência ativa, permitindo visualizar a frequência e a distribuição dos achados relacionados à existência de canais de divulgação, à regularidade das publicações e à acessibilidade das informações disponibilizadas à comunidade. Essa sistematização possibilita uma leitura comparativa dos indicadores, contribuindo para a compreensão do grau de institucionalização da transparência ativa no âmbito do conselho.

Tabela 5 – Ocorrência dos indicadores da dimensão transparência ativa

Indicador	Questionário	Entrevistas	Atas	Total
Existência de canais de divulgação (site, murais, redes sociais)	01	01	00	02
Frequência de publicações	01	01	00	02
Acessibilidade das informações	01	01	00	02

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise integrada do corpus demonstra que a transparência ativa não se configura como uma prática institucionalizada no âmbito do CACS, apresentando baixa recorrência nas atas e aparecendo de forma fragmentada e contraditória nos discursos dos entrevistados e nas respostas ao questionário. As atas e o conjunto de documentos arquivados pelo CACS evidenciam que não há registros, deliberações ou quaisquer evidências formais relacionadas à divulgação pública das ações do conselho, tampouco à criação, manutenção ou utilização de meios institucionais destinados a essa finalidade. A ausência de menções à publicização de decisões, pareceres ou atividades indica que a transparência ativa não se configura como pauta regular, nem como preocupação explicitamente debatida no âmbito das reuniões do colegiado.

Do mesmo modo, quando o indicador referente à existência de canais de divulgação é considerado, observa-se que não há, nas atas analisadas, qualquer registro sistemático que indique deliberação sobre o uso de site institucional, redes sociais, murais públicos ou outros mecanismos formais de comunicação com a sociedade. Não se identificam, nos documentos do conselho, definições sobre responsabilidade pela divulgação, periodicidade das publicações ou tipo de conteúdo a ser tornado público, o que reforça a compreensão de que a transparência ativa não foi institucionalizada como prática do CACS ao longo do período investigado.

As entrevistas revelam percepções distintas acerca da transparência ativa do CACS, indicando que o lugar institucional ocupado pelos sujeitos pode influenciar a forma como a publicização das ações do conselho é compreendida.

A representante do Conselho Municipal de Educação e a ampla maioria dos respondentes das entrevistas (oito de nove entrevistados) afirmam que não existem práticas sistemáticas de divulgação, ressaltando que, quando ocorrem, as informações circulam de maneira pontual e informal, restritas aos próprios membros do colegiado: “Não, nunca houve

isso. Às vezes, uma informação que era dada aleatoriamente por um membro ou outro. Mas essa parte da divulgação nunca foi feita.” (Entrevista – Representante do CME)

Essa percepção é reforçada pela fala da representante das escolas rurais, que associa a ausência de divulgação ao baixo envolvimento da comunidade com o conselho, indicando que a falta de transparência ativa pode contribuir para o distanciamento social em relação ao CACS: “O conselho nunca divulgou suas ações para a comunidade. Eu acho que é até isso que faz as pessoas não querer participar do conselho, eles não sabem nada que o conselho faz.” (Entrevista – Representante das escolas rurais).

Nesse sentido, Teixeira (2000) diz que para os conselhos se consolidarem como instâncias efetivas de controle social, é fundamental que sejam reconhecidos pela sociedade como espaços legítimos de defesa do interesse público, e não apenas como mecanismos institucionais destinados a ratificar decisões previamente definidas pelo poder público ou a atender formalidades legais. Esse reconhecimento social não se constrói por meio de práticas meramente burocráticas, mas exige que o conselho se torne visível e atuante no território, estabelecendo diálogo com a comunidade, divulgando suas ações e participando ativamente da identificação e do enfrentamento dos problemas relacionados às políticas públicas sob sua responsabilidade.

O representante dos servidores técnico-administrativos quando questionado na entrevista quanto a publicização dos atos do conselho, respondeu:

Falando francamente não me lembro de o Conselho ter divulgado ações para a comunidade não. Tudo que era conversado e discutido era só entre os membros do Conselho e com a secretária municipal. Mas não teve uma divulgação para deixar a comunidade informada das ações do conselho não (Representante dos servidores técnicos-administrativos).

Os dados do questionário corroboram essas percepções, uma vez que quase a totalidade respondente assinalaram que não há divulgação das ações do conselho para a comunidade, evidenciando uma compreensão amplamente compartilhada entre os conselheiros de que a transparência ativa não se materializa como prática institucional.

Em contraste com essas leituras, o representante do Poder Executivo apresenta uma percepção distinta, ao afirmar: “O conselho divulgou suas ações através de site, através de murais e redes sociais, que eu saiba” (Representante do poder executivo).

Essa divergência de percepções constitui um achado relevante da pesquisa, pois evidencia a ausência de uma compreensão compartilhada sobre as práticas de transparência ativa do conselho. Conforme discute Gohn (2011), em espaços participativos institucionalizados, os diferentes segmentos tendem a interpretar o funcionamento do conselho a partir de suas posições institucionais, o que pode resultar em leituras diferenciadas acerca do grau de institucionalização das práticas participativas. Assim, a análise integrada dos dados sugere que a transparência ativa não se apresenta de forma homogênea, reforçando a necessidade de avaliá-la a partir da convergência entre discursos, registros documentais e práticas efetivamente observadas.

A partir das evidências empíricas identificadas nas diferentes fontes de dados, o quadro a seguir apresenta a síntese interpretativa dos indicadores analisados e a classificação do grau de materialização das atribuições correspondentes.

Quadro 8- Síntese interpretativa e grau de materialização da dimensão transparência ativa

Indicador	Evidências empíricas identificadas	Síntese interpretativa	Grau de materialização da atribuição
Existência de canais de divulgação	Ausência de registros nas atas indicando criação ou utilização de canais de divulgação; relatos dos conselheiros nas entrevistas mencionando inexistência de meios institucionais de comunicação com a sociedade; respostas ao questionário indicando que as ações do conselho não são	As evidências empíricas indicam a inexistência de canais institucionais formalizados para a divulgação das ações, decisões e pareceres do CACS-FUNDEB. Não foram identificados registros nas atas ou em outros documentos institucionais que indiquem a criação, manutenção ou uso sistemático de meios de comunicação voltados à	Não materializada

	divulgadas em plataformas públicas ou canais oficiais. Um único entrevistado e um único respondente do questionário citou a existência de meios de divulgação das ações do conselho para a comunidade.	divulgação das atividades do conselho junto à comunidade. Esse cenário evidencia limitações na institucionalização de mecanismos de transparência ativa no funcionamento do colegiado.	
Frequência de publicações	Ausência de registros nas atas indicando divulgação periódica das atividades do conselho; relatos nas entrevistas apontando que não há planejamento ou rotina de publicações; respostas ao questionário confirmando inexistência de definição de responsáveis ou estratégias de comunicação institucional.	As evidências analisadas indicam ausência de publicações regulares ou planejadas relacionadas às atividades do CACS-FUNDEB. Não foram identificados registros que indiquem definição de periodicidade, responsáveis institucionais ou estratégias de divulgação das ações do conselho. Esse padrão evidencia a não institucionalização de práticas sistemáticas de transparência ativa no funcionamento do colegiado.	Não materializada
Acessibilidade das informações	Registros nas atas indicando que documentos e	As evidências empíricas indicam que as informações produzidas pelo CACS-	Não materializada

	discussões permanecem restritos ao âmbito das reuniões; relatos dos conselheiros nas entrevistas afirmando que as informações não são divulgadas ao público; respostas ao questionário indicando que o acesso às informações produzidas pelo conselho ocorre apenas internamente,	FUNDEB permanecem restritas ao espaço interno do colegiado. Não foram identificados mecanismos institucionais que permitam a ampla divulgação ou acesso público às informações relacionadas às atividades do conselho, o que limita a transparência das ações desenvolvidas e reduz a possibilidade de acompanhamento social por parte da comunidade.	
--	---	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor

6.6 Dimensão 6: Supervisão técnica

No âmbito do FUNDEB, a supervisão técnica pressupõe a capacidade do colegiado de atuar no acompanhamento de informações e decisões que influenciam a distribuição dos recursos, como o Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária da educação, ainda que tais processos sejam operacionalizados por instâncias técnicas do Poder Executivo

No âmbito desta pesquisa, essa dimensão foi operacionalizada a partir da análise da participação do CACS no Censo Escolar e na elaboração da proposta orçamentária, considerando-se como unidades de registro: a participação registrada em reuniões, as contribuições documentadas e os encaminhamentos realizados.

Tabela 6 – Ocorrência das unidades de registro da supervisão técnica

Indicadores da Supervisão Técnica	Questionários	Entrevistas	Atas	Total
Participação em reuniões	01	01	00	02
Contribuições documentadas	00	00	00	00

Encaminhamentos realizados	00	00	00	00
----------------------------	----	----	----	----

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos documentos, atas e entrevistas.

A análise da ocorrência das unidades de registro evidencia que a supervisão técnica não se configura como prática institucionalizada no âmbito do CACS analisado. Conforme demonstrado na tabela de ocorrência, identificou-se apenas um registro de participação em reuniões, distribuído entre questionário e entrevista, sem qualquer correspondência nas atas. Os indicadores referentes a contribuições documentadas e encaminhamentos realizados apresentam ocorrência nula em todos os instrumentos de coleta, o que revela a ausência de atuação sistemática do conselho nessa dimensão.

As entrevistas reforçam esse diagnóstico ao evidenciar que o acompanhamento do Censo Escolar, quando mencionado, ocorre de forma indireta, fragmentada e desvinculada dos procedimentos técnicos que estruturam esse processo. A representante do segmento de professores afirma de forma objetiva: “Sobre o Censo Escolar, a gente nunca acompanhou.” (Representante de professores). Essa percepção é reiterada por outros entrevistados, que indicam a inexistência de acompanhamento sistemático por parte do conselho. O representante dos alunos declara de forma direta: “Não tinha isso de censo não.” (Representante de alunos – Entrevista)

A representante de pais complementa, evidenciando a fragilidade do vínculo entre o CACS e esse processo técnico: “Essa questão da participação do Conselho no censo era um pouco vaga. Já até ouvi alguém falar do censo em uma das reuniões, mas não tinha um membro do Conselho cadastrado no sistema para fazer esse acompanhamento.” (Representante de pais – Entrevista)

No conjunto das entrevistas, a percepção expressa pelo representante do Poder Executivo apresenta uma leitura distinta. Ao ser questionado sobre como se dava o acompanhamento do Censo Escolar, o entrevistado associa esse processo ao controle das matrículas e da frequência dos alunos nas escolas municipais, afirmando: “Dava através das matrículas das escolas, acompanhamento geral de todas as escolas municipais, as presenças dos alunos contaram no censo.” No entanto, ao ser indagado especificamente sobre a existência de algum membro do conselho cadastrado no sistema responsável pela operacionalização do

Censo Escolar, o entrevistado demonstra desconhecimento quanto a esse procedimento técnico: “Não tenho conhecimento.”

Essas falas indicam que, embora o acompanhamento seja percebido, a partir da ótica do representante do Executivo, como parte da rotina administrativa da gestão educacional, não há clareza quanto à inserção formal e técnica do conselho nos mecanismos previstos para a supervisão do Censo Escolar. Tal percepção converge com a ausência de registros nas atas e com a inexistência de contribuições documentadas ou encaminhamentos produzidos pelo CACS nesse campo.

Em relação à elaboração da proposta orçamentária da educação, as falas dos entrevistados também apontam para uma participação limitada ou inexistente do conselho. Uma representante do Conselho Municipal de Educação afirma: “O conselho nunca participou, até porque essa informação de data, de convocação de comunidade ou de qualquer órgão por parte da gestão, nunca aconteceu” (Representante do CME).

A conselheira representante de diretores reforça essa percepção ao relatar: “Não participamos. Não mesmo. Faltou essa leitura na verdade pra gente ver realmente quem tinha que participar, mas nunca participei não, nem o conselho” (Representante de diretores). A ausência de participação, por falta de clareza quanto às atribuições do CACS nesse processo, ainda é mencionada pelo representante das escolas rurais: “A gente não sabia que podia interferir nessas coisas. Nunca ninguém falou que o conselho tinha esse papel” (Representante de escolas rurais).

Por sua vez, o representante do Poder Executivo afirma que a participação do conselho ocorria por meio da presença em reuniões realizadas no âmbito do Poder Legislativo: “Através das reuniões que existia na Câmara com representante.” (Representante do Executivo). Quando questionado se havia a incorporação das contribuições dos conselheiros nesse processo, o entrevistado responde de forma afirmativa: “Sim.”

Entretanto, essa percepção não encontra respaldo nos registros documentais analisados, uma vez que não há registro nas atas, pareceres, registros de participação de reuniões, contribuições ou encaminhamentos que evidenciem a atuação do conselho na elaboração da proposta orçamentária enquanto colegiado. A ausência de registros formais sugere que a participação pode ter ocorrido de maneira indireta, individualizada ou informal, sem se materializar em ações institucionais do CACS.

Essa diferença de percepções pode ser compreendida à luz das análises de Gohn (2016), que destaca que os conselhos de políticas públicas são arenas institucionais compostas por atores que ocupam posições distintas no campo político-administrativo. Segundo a autora, as interpretações sobre o funcionamento desses espaços participativos tendem a refletir as posições institucionais ocupadas pelos conselheiros, bem como os interesses e experiências associadas aos segmentos que representam.

Considerando a leitura integrada dos dados empíricos é possível inferir que o acompanhamento do censo e a participação da elaboração da proposta orçamentária não se configuram como uma atuação sistemática, institucionalizada e coletivamente assumida pelo colegiado. Nesse sentido, a supervisão técnica exercida pelo CACS-FUNDEB permanece distante das atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020, manifestando-se de forma pontual e dependente de iniciativas individuais, sem registros consistentes que evidenciem acompanhamento contínuo, deliberação coletiva ou incidência efetiva sobre esses processos.

Quadro 9- Síntese interpretativa e grau de materialização da dimensão supervisão técnica

Indicador	Evidências empíricas identificadas	Síntese interpretativa	Grau de materialização da atribuição
Participação registrada em reuniões	Ausência de registros nas atas indicando participação do conselho em atividades relacionadas ao Censo Escolar ou à proposta orçamentária; menção pontual ao tema em uma resposta ao questionário e em uma entrevista; inexistência de registros documentais que indiquem discussão	As evidências empíricas indicam que a participação do CACS-FUNDEB em atividades de supervisão técnica relacionadas ao acompanhamento do Censo Escolar ou à análise da proposta orçamentária da educação municipal é praticamente inexistente enquanto prática institucional. As	Não materializada

	sistemática do tema nas reuniões do colegiado.	referências identificadas aparecem de forma isolada em uma resposta ao questionário e em um relato de entrevista, sem qualquer registro correspondente nas atas do conselho, o que indica ausência de institucionalização dessa prática no funcionamento do colegiado.	
Contribuições documentadas	Ausência de registros nas atas indicando produção de documentos técnicos pelo conselho; inexistência de relatórios, pareceres ou manifestações formais do CACS relacionados ao Censo Escolar ou à proposta orçamentária; relatos nas entrevistas confirmando ausência de atuação documentada nessa dimensão.	Não foram identificadas evidências de contribuições técnicas documentadas pelo CACS-FUNDEB relacionadas ao acompanhamento do Censo Escolar ou à elaboração da proposta orçamentária da educação municipal. A inexistência de registros documentais que indiquem análises, manifestações ou posicionamentos formais do colegiado sugere ausência de atuação deliberativa ou analítica	Não materializada

		do conselho nessa dimensão específica da política educacional.	
Encaminhamentos realizados	Ausência de registros nas atas indicando solicitações, recomendações ou encaminhamentos formais relacionados à supervisão técnica; relatos nas entrevistas indicando que o conselho não realiza intervenções nessa área; respostas ao questionário confirmando ausência de ações institucionais nesse campo.	As evidências analisadas indicam que não há registros de encaminhamentos formais realizados pelo CACS-FUNDEB relacionados à supervisão técnica da política educacional, como solicitações de esclarecimento, recomendações administrativas ou manifestações institucionais sobre o Censo Escolar ou a proposta orçamentária. Esse cenário evidencia ausência de incidência institucional do conselho sobre esses processos.	Não materializada

Fonte: Elaborado pelo autor

6.7 Dimensão 7: Visitas *in loco*

A visita *in loco* representa o momento em que o conselho ultrapassa a análise documental e passa a verificar, diretamente nos espaços escolares, a materialização da política pública financiada com recursos do fundo. Trata-se de uma dimensão que permite observar não apenas a regularidade formal dos gastos, mas também seus efeitos concretos sobre as condições

de oferta da educação básica, configurando-se como instrumento central para a identificação de inconsistências, inadequações ou desvios na aplicação dos recursos públicos. Além disso, a presença dos conselheiros nas unidades escolares possibilita o contato direto com a realidade educacional, favorecendo a compreensão das demandas locais e a verificação das condições de infraestrutura, transporte escolar, alimentação e demais aspectos relacionados à execução das ações financiadas pelo FUNDEB.

Sob a perspectiva do controle social, as visitas *in loco* constituem uma estratégia importante para reduzir a dependência exclusiva das informações fornecidas pelos gestores públicos, permitindo que o conselho produza observações próprias sobre a execução das políticas educacionais. Dessa forma, esse tipo de acompanhamento amplia as possibilidades de confrontar informações documentais com a realidade observada, fortalecendo a atuação do colegiado no acompanhamento dos recursos públicos e na identificação de situações que possam demandar esclarecimentos ou providências por parte dos órgãos responsáveis.

No modelo de análise desta pesquisa, a visita *in loco* é operacionalizada a partir dos seguintes indicadores: realização de visitas, existência de relatórios e registro de achados ou irregularidades, os quais permitem avaliar em que medida essa atribuição legal é incorporada à prática cotidiana do conselho. A análise desses indicadores possibilita compreender não apenas a ocorrência das visitas, mas também a forma como seus resultados são registrados, discutidos e utilizados pelo colegiado no exercício de suas atribuições de acompanhamento e controle dos recursos da educação básica.

A fim de compreender em que medida a atribuição de realização de visitas *in loco* foi incorporada às práticas do CACS-FUNDEB, procedeu-se à identificação e à quantificação das unidades de registro relacionadas aos indicadores que compõem essa dimensão. A tabela a seguir apresenta a distribuição dessas ocorrências nas diferentes fontes de dados utilizadas na pesquisa, oferecendo uma visão inicial sobre a presença dessa atribuição no funcionamento do conselho.

Tabela 7 – Ocorrência das Unidades de Registro da Dimensão Visitas *in loco*

Indicador	Questionários	Entrevistas	Atas	Total
visitas realizadas	1	1	0	02
Existência de relatórios	1	1	0	02

Registro de achados/irregularidades	1	1	0	02
-------------------------------------	---	---	---	----

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos documentos, questionários e entrevistas.

O número de ocorrência de cada uma das unidades de registro (indicadores) evidencia que a fiscalização *in loco* aparece de maneira pontual, residual e individualizada, não se configurando como uma prática coletiva, deliberada e institucionalmente assumida pelo colegiado. A inexistência de registros nas atas, fonte que expressa formalmente as decisões, deliberações e encaminhamentos do conselho, indica que tais ações, quando mencionadas, não foram incorporadas à rotina oficial de funcionamento do CACS, nem resultaram em processos formais de acompanhamento, sistematização ou deliberação coletiva.

Além disso, o fato de as ocorrências se concentrarem exclusivamente em instrumentos de natureza declaratória (entrevistas e questionários) sugere que a fiscalização *in loco* se manifesta mais como percepção ou expectativa de atuação do que como prática efetivamente realizada e registrada. A inexistência de planejamento, cronograma, deliberação prévia e registros posteriores nas atas reforça essa interpretação, uma vez que a fiscalização *in loco*, para produzir efeitos no controle social, pressupõe não apenas a realização de visitas, mas também o planejamento, a sistematização dos achados, a formalização das análises e o encaminhamento das eventuais irregularidades identificadas.

As entrevistas reforçam esse diagnóstico ao revelar que a maioria dos conselheiros não reconhece a realização de visitas técnicas como prática do conselho. A representante do segmento de pais é categórica ao afirmar: “Não, o Conselho não fez nenhuma visita técnica” (Representante de pais). De forma convergente, a representante do Conselho tutelar declara: “Não havia esse acompanhamento” (Entrevista - Representante do Conselho Tutelar). Essa percepção é reiterada pela representante do segmento dos estudantes, que, embora reconheça a possibilidade de falha de memória, afirma não se lembrar da realização desse tipo de atividade: “Que eu me lembro, não. Posso estar errado, mas não me lembro, não” (Entrevista - Representante dos estudantes).

Essas falas indicam que, para a maioria dos segmentos representados no conselho, as visitas *in loco* não ocorreram de forma organizada, recorrente ou reconhecida coletivamente, reforçando a compreensão de que esse instrumento de acompanhamento não foi incorporado à prática institucional do CACS.

Em contraste com essas percepções, o representante do Poder Executivo apresenta uma leitura distinta sobre a realização das visitas *in loco*. Ao ser questionado se todos os conselheiros participavam dessas atividades, o entrevistado responde: “Não todos. Geralmente sim, a maioria, né?” Ao descrever como essas visitas ocorreriam na prática, o entrevistado afirma: “Era observado como os valores do FUNDEB eram gastos e os benefícios da educação em si, né? Com todos os aspectos.” Perguntado se havia apoio logístico da gestão municipal para a realização dessas visitas, ele respondeu: “Sim.” Quando questionado sobre o tratamento dado às observações realizadas durante as visitas, o entrevistado declara que havia discussões posteriores no âmbito do conselho: “Sim, nas reuniões subsequentes a gente fazia a discussão do que havia captado nessas visitas” (Representante do Poder Executivo).

A divergência entre as percepções dos segmentos é um achado analiticamente relevante. Enquanto os representantes da sociedade civil e de outros segmentos do conselho não reconhecem a realização de visitas *in loco* como prática institucional, o representante do Executivo descreve esse acompanhamento como existente, ainda que de forma genérica e sem detalhamento sobre registros, periodicidade ou encaminhamentos formais. Essa assimetria de percepções sugere que, quando ocorreram deslocamentos ou observações em unidades escolares, tais ações não se materializaram como práticas coletivas, sistematizadas e documentadas do CACS, o que contribui para que não sejam reconhecidas como atividade institucional pelos demais conselheiros.

A ausência de registros nas atas reforça essa interpretação, uma vez que não há evidências documentais que confirmem planejamento, realização ou sistematização das visitas mencionadas. Não se identificam registros de deliberações, relatórios ou encaminhamentos que demonstrem a incorporação das observações realizadas em eventuais visitas *in loco* à dinâmica formal do conselho.

Assim, a análise integrada permite inferir que as visitas *in loco*, embora mencionadas pelo representante do Executivo, não se consolidou como instrumento institucional de acompanhamento do CACS, permanecendo, quando existentes, no plano de ações pontuais, pouco formalizadas e sem registro coletivo. Tal configuração limita o potencial desse instrumento para o fortalecimento do controle social, na medida em que impede a construção de diagnósticos compartilhados e a formulação de encaminhamentos fundamentados sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB.

Dessa forma, a dimensão *Visitas in loco* evidencia um distanciamento entre as possibilidades de atuação previstas para o conselho e sua prática concreta, contribuindo para compreender os limites do exercício do controle social no município investigado e reforçando a predominância de uma atuação centrada no espaço das reuniões formais, com reduzida aproximação da realidade cotidiana das unidades escolares.

Quadro 10 - Síntese interpretativa e grau de materialização da dimensão *visita in loco*

Indicador	Evidências empíricas identificadas	Síntese interpretativa	Grau de materialização da atribuição
Registro de visitas realizadas	Ausência de registros em atas ou outros documentos indicando planejamento ou realização de visitas às unidades escolares; relatos divergentes entre conselheiros nas entrevistas e questionários sobre a ocorrência de visitas.	As evidências empíricas indicam inexistência de visitas in loco reconhecidas coletivamente como prática institucional do CACS-FUNDEB. Os registros documentais não apresentam qualquer planejamento ou programação de visitas às unidades escolares, enquanto os relatos dos conselheiros revelam percepções divergentes entre os segmentos quanto à realização dessas atividades. Esse cenário sugere que eventuais deslocamentos podem ter ocorrido de forma esporádica e não estruturada, sem caracterizar uma prática institucionalizada de acompanhamento pelo colegiado.	Não materializada

Existência de relatórios	Ausência de relatório e registros nas atas indicando elaboração de relatórios de visitas; inexistência de documentos ou registros administrativos que sistematizem observações realizadas nas unidades escolares.	A elaboração de relatórios não se consolidou como prática de acompanhamento e registro no âmbito do CACS-FUNDEB investigado.	Não materializada
--------------------------	---	--	-------------------

Fonte: Elaborado pelo autor

6.8 Discussão dos resultados

A análise integrada dos resultados permite compreender que o exercício do controle social pelo CACS-FUNDEB no município investigado ocorreu de forma heterogênea entre as diferentes atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020. Os achados indicam que a atuação do conselho não pode ser interpretada a partir de uma lógica dicotômica entre existência ou inexistência das atribuições legais, uma vez que as evidências produzidas ao longo da pesquisa demonstram diferentes níveis de materialização das funções analisadas. Nesse sentido, os resultados sugerem que o exercício do controle social ocorreu de forma desigual, revelando a coexistência entre práticas institucionalmente incorporadas ao funcionamento do conselho e limitações que restringem a efetivação de determinadas atribuições.

Essa constatação permite compreender que a questão central identificada pela pesquisa não reside propriamente na ausência de mecanismos legais ou na inexistência de espaços formais de participação, mas nas condições institucionais que influenciam a forma como essas atribuições são apropriadas e operacionalizadas no cotidiano do colegiado. Assim, a análise desloca a discussão de uma perspectiva centrada exclusivamente na verificação do cumprimento formal das atribuições legais para uma compreensão voltada às condições que sustentam a materialização do controle social na prática institucional.

Os resultados indicam que determinadas atribuições relacionadas à realização de reuniões, emissão de pareceres, acesso a documentos e acompanhamento geral da execução dos recursos apresentaram maior grau de materialização. Essas atividades parecem ter sido

incorporadas à rotina institucional do conselho como procedimentos relativamente estáveis e recorrentes. Entretanto, a presença dessas práticas não significa, necessariamente, a existência de um processo amplo e aprofundado de controle e acompanhamento da política pública. A análise das diferentes fontes de dados sugere que a execução dessas atividades ocorreu predominantemente em uma dimensão procedimental, associada ao atendimento de exigências normativas e administrativas previstas na legislação.

Por outro lado, atribuições que demandam maior capacidade técnica, maior autonomia institucional e iniciativas próprias do conselho apresentaram níveis mais reduzidos de materialização. As limitações observadas nas dimensões relacionadas à transparência ativa, supervisão técnica, visitas *in loco* e monitoramento sistemático dos repasses indicam que determinadas atribuições previstas legalmente não foram incorporadas com a mesma intensidade ao funcionamento cotidiano do colegiado.

Esse resultado sugere a existência de uma diferenciação entre aquilo que pode ser compreendido como controle social procedimental e controle social substantivo. Enquanto o primeiro está relacionado à execução de atividades formalmente previstas e ao cumprimento de rotinas institucionais, o segundo envolve a capacidade de produzir interpretações críticas, formular questionamentos, desenvolver iniciativas próprias e influenciar os processos relacionados à gestão dos recursos públicos. Os resultados desta pesquisa indicam que o exercício do controle social pelo CACS-FUNDEB investigado ocorreu predominantemente na primeira dimensão, apresentando maiores limitações na segunda.

Essa interpretação aproxima-se das discussões desenvolvidas por Gohn (2016), ao destacar que a institucionalização de mecanismos participativos representa importante avanço democrático, mas não assegura automaticamente sua efetividade. Segundo a autora, a existência de espaços institucionalizados de participação não elimina desigualdades relacionadas ao acesso à informação, às capacidades técnicas e às condições concretas de atuação dos participantes. Dessa forma, a efetividade dos conselhos depende não apenas de sua existência formal, mas também das condições institucionais que sustentam seu funcionamento.

Sob essa perspectiva, os resultados sugerem que a principal explicação para as diferenças identificadas entre os níveis de materialização das atribuições parece estar relacionada à existência de capacidades institucionais desigualmente distribuídas entre as diferentes dimensões analisadas. A análise das evidências produzidas pela pesquisa permite identificar que atividades com maior nível de materialização foram, em geral, aquelas que

dependiam predominantemente de procedimentos administrativos já estabelecidos. Em contrapartida, atribuições que exigiam maior capacidade interpretativa, domínio técnico e desenvolvimento de estratégias próprias de acompanhamento apresentaram maiores limitações.

Essa diferença torna-se particularmente evidente quando observada a dimensão relacionada ao acesso à informação. Embora não tenham sido identificadas recusas explícitas ao fornecimento de documentos, os resultados demonstram que a disponibilidade formal das informações não assegura, por si só, condições efetivas para o exercício do controle social. Os dados sugerem que a existência de documentos disponíveis não elimina dificuldades relacionadas à compreensão de conteúdos técnicos, financeiros e administrativos.

Cunill Grau (2008) contribui para a compreensão desse resultado ao afirmar que a assimetria informacional constitui um dos principais mecanismos de reprodução das desigualdades nos espaços participativos. Segundo a autora, a concentração do conhecimento técnico e das informações em determinados atores tende a gerar relações de dependência que limitam a capacidade de intervenção dos demais participantes. Os resultados encontrados parecem aproximar-se dessa interpretação, uma vez que a limitação observada não se manifesta propriamente na ausência de informação, mas na dificuldade de transformar essas informações em instrumentos efetivos de análise e acompanhamento.

Essa condição também parece influenciar outras dimensões analisadas ao longo da pesquisa. As dificuldades relacionadas ao monitoramento dos repasses, à análise crítica das prestações de contas e à reduzida utilização de instrumentos próprios de acompanhamento sugerem que determinadas limitações identificadas não operam de forma isolada, mas se articulam entre si. Assim, a dependência técnica e informacional identificada parece assumir papel estruturante na compreensão das demais fragilidades observadas ao longo do estudo.

Além disso, a análise das prestações de contas reforça essa interpretação ao evidenciar que a emissão de pareceres, embora ocorra regularmente e em conformidade com as exigências legais, apresentou reduzida incidência de análises críticas ou problematizações relacionadas aos dados examinados. Os resultados indicam que os pareceres emitidos pelo conselho assumem predominantemente caráter descritivo, concentrando-se na reprodução de informações disponibilizadas pela gestão municipal. Essa característica sugere que a prestação de contas tende a ocorrer mais como um procedimento administrativo necessário ao cumprimento das exigências legais do que como um processo de análise crítica voltado à identificação de inconsistências, questionamentos ou encaminhamentos institucionais.

Essa interpretação aproxima-se das discussões desenvolvidas por Gohn (2016), ao afirmar que parte dos conselhos no contexto brasileiro pode assumir funções predominantemente legitimadoras, atuando mais como espaços de validação formal das ações governamentais do que como instâncias efetivas de deliberação e controle social. Nessa perspectiva, o problema não reside na inexistência dos mecanismos de participação, mas na possibilidade de que determinados procedimentos sejam incorporados ao funcionamento institucional sem necessariamente produzir ampliação da capacidade de intervenção dos sujeitos envolvidos.

Os resultados encontrados também apresentam aproximações com estudos empíricos desenvolvidos sobre a atuação dos CACS-FUNDEB em diferentes contextos municipais. Melo et al. (2022), ao analisarem pareceres emitidos por conselhos do FUNDEB, identificaram baixa frequência de referências ao acompanhamento do Censo Escolar, à supervisão da elaboração da proposta orçamentária e à verificação do cumprimento dos percentuais constitucionais de aplicação dos recursos educacionais. Da mesma forma, Matos, Soares e Soares (2022) e Costa Silva e Mendes da Silva (2022) identificaram que os conselhos tendem a concentrar sua atuação em atividades formais e rotineiras, apresentando limitações em ações mais amplas de monitoramento e acompanhamento das políticas educacionais.

A aproximação entre esses resultados e os achados desta pesquisa sugere que as limitações identificadas no município investigado não parecem constituir uma realidade isolada ou exclusivamente associada às características locais do caso estudado. Embora o contexto de municípios de pequeno porte apresente especificidades relacionadas à estrutura administrativa, disponibilidade de recursos e capacidade institucional, a recorrência desses padrões em diferentes estudos indica a existência de desafios mais amplos relacionados ao funcionamento dos CACS-FUNDEB.

Outro aspecto relevante identificado pela pesquisa refere-se às diferenças observadas entre as percepções dos conselheiros pertencentes a diferentes segmentos representados no colegiado. Em alguns momentos, verificou-se que representantes vinculados ao Poder Executivo apresentavam avaliações mais favoráveis sobre o funcionamento do conselho, especialmente em aspectos relacionados ao acesso às informações e às condições institucionais de atuação. Em contrapartida, representantes da comunidade escolar e de outros segmentos indicaram limitações relacionadas à autonomia do conselho, à comunicação e às possibilidades de acompanhamento mais efetivo das ações desenvolvidas.

Essa diferença de percepções sugere que a posição institucional ocupada pelos sujeitos pode influenciar a forma como interpretam o funcionamento do conselho e as próprias condições de exercício do controle social. Tal resultado aproxima-se das análises desenvolvidas por Bravo e Correia (2012), ao destacarem que os conselhos constituem espaços atravessados por diferentes interesses, relações de poder e posições institucionais. Nessa perspectiva, embora os conselhos sejam formalmente estruturados a partir de princípios de representatividade e participação, isso não significa que seus integrantes ocupem posições equivalentes em termos de acesso à informação, influência política ou capacidade de intervenção.

Os resultados indicam que o exercício do controle social também é condicionado por aspectos relacionados à dinâmica política e às relações estabelecidas entre os diferentes atores que compõem o conselho. Isso significa que a materialização das atribuições legais não depende exclusivamente do conhecimento técnico dos conselheiros ou da existência de instrumentos formais de acompanhamento, mas também das relações de poder que estruturam o funcionamento cotidiano do colegiado.

Nessa direção, a análise das dimensões relacionadas à transparência ativa e à articulação institucional fornece elementos adicionais para compreender essa dinâmica. A ausência de estratégias sistemáticas de divulgação das ações do conselho e a limitada articulação com outras instituições sugerem que a atuação do CACS-FUNDEB permaneceu predominantemente circunscrita ao espaço interno do colegiado, reduzindo as possibilidades de ampliação da participação social e do fortalecimento de mecanismos externos de acompanhamento das políticas educacionais.

Conforme argumenta Avritzer (2008), a efetividade dos espaços participativos não depende apenas de sua existência institucional, mas também de sua capacidade de estabelecer conexões com outros atores e arenas de participação. Quando tais articulações são limitadas, os mecanismos participativos tendem a apresentar reduzida capacidade de influência sobre processos decisórios mais amplos, contribuindo para a fragmentação das ações de controle social.

A análise das dimensões relacionadas à supervisão técnica e às visitas *in loco* também contribui para aprofundar a compreensão sobre a forma como o controle social foi exercido no contexto investigado. Os resultados indicaram reduzida participação do conselho em atividades relacionadas ao acompanhamento do Censo Escolar, à supervisão da elaboração da proposta orçamentária e à realização sistemática de visitas às unidades escolares. Essas atribuições,

embora previstas legalmente, apresentaram baixo nível de materialização quando comparadas às demais dimensões analisadas.

Contudo, a ausência ou reduzida frequência dessas atividades não deve ser interpretada apenas como inexistência de ações desenvolvidas pelo conselho. Tal interpretação seria insuficiente para compreender a complexidade do fenômeno investigado. A recorrência dessas ausências nas diferentes fontes de dados analisadas sugere que determinadas atribuições ainda não foram plenamente incorporadas ao funcionamento cotidiano do colegiado como parte de suas práticas institucionais permanentes. Em outras palavras, determinadas funções parecem permanecer vinculadas ao plano normativo, sem que tenham sido convertidas em rotinas efetivamente internalizadas pelos membros do conselho.

Essa interpretação aproxima-se das discussões apresentadas por Fleury (2020), ao destacar que a efetividade dos mecanismos de participação social depende não apenas da existência de estruturas formais, mas também da construção de capacidades institucionais capazes de sustentar sua atuação. Sob essa perspectiva, a atuação dos conselhos não pode ser compreendida apenas como resultado da vontade individual dos participantes ou do cumprimento de exigências normativas, mas como expressão das condições institucionais que estruturam suas possibilidades concretas de funcionamento.

Nesse sentido, os resultados desta pesquisa permitem compreender que a materialização das atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020 ocorre por meio de um processo complexo, condicionado pela interação entre fatores técnicos, institucionais, organizacionais e políticos. O exercício do controle social observado no caso investigado não se mostrou inexistente, tampouco plenamente consolidado. Os resultados sugerem uma dinâmica marcada por avanços e limitações simultâneas, na qual determinadas atribuições apresentam maior grau de incorporação ao funcionamento cotidiano do conselho, enquanto outras permanecem restritas ou parcialmente desenvolvidas.

Essa interpretação contribui para responder à questão central desta pesquisa ao indicar que o CACS-FUNDEB investigado exerceu o controle social de forma parcial e heterogênea entre as atribuições previstas legalmente. A atuação do conselho apresentou evidências de acompanhamento dos recursos do FUNDEB e de cumprimento de determinadas exigências institucionais; entretanto, a materialização desse controle ocorreu de maneira desigual entre as diferentes dimensões analisadas, sendo mais consistente em atividades relacionadas a

procedimentos formais e mais limitada em atribuições que demandavam maior autonomia técnica, capacidade analítica e articulação institucional.

Por fim, os resultados reforçam a compreensão de que a materialização do controle social não depende exclusivamente da existência de mecanismos legais de participação ou da ampliação das atribuições normativas dos conselhos. Os achados sugerem que sua consolidação como instâncias de acompanhamento das políticas públicas exige o fortalecimento das condições institucionais que sustentam sua atuação, demandando a construção de condições capazes de transformar mecanismos legalmente instituídos em práticas efetivamente incorporadas ao cotidiano institucional dos conselhos.

7 PROPOSIÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO DO CACS-FUNDEB

Os resultados desta pesquisa evidenciam que as limitações identificadas na atuação do CACS-FUNDEB analisado não se explicam pela ausência do conselho enquanto instância formal, tampouco pela falta de respaldo legal para o exercício de suas atribuições, mas decorrem de um conjunto de fragilidades institucionais, técnicas e operacionais que condicionam o exercício do controle social a uma lógica predominantemente formal. Nesse sentido, a formulação das proposições apresentadas a seguir não assumiu um caráter meramente prescritivo ou idealizado, mas das condições concretas observadas na prática, em diálogo com as percepções dos conselheiros, com o marco legal vigente e com os aportes teóricos que problematizam os limites da participação institucionalizada no contexto brasileiro.

Assim, as proposições apresentadas neste capítulo se organizam em dois níveis analíticos e propositivos complementares. O primeiro refere-se a recomendações direcionadas especificamente ao CACS-FUNDEB do município investigado, considerando suas dinâmicas internas, suas fragilidades empíricas e suas potencialidades institucionais. O segundo nível amplia o olhar para esses órgãos colegiais em geral, reconhecendo que muitas das dificuldades observadas não são pontuais, mas estruturais e recorrentes em diferentes realidades municipais.

No âmbito do conselho analisado, uma primeira proposição fundamental diz respeito ao fortalecimento das condições técnicas de atuação dos conselheiros. Os achados empíricos demonstraram que a análise das prestações de contas e o acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB são fortemente limitados pela ausência de formação. Ainda que os conselheiros demonstrem compromisso com suas atribuições, a insegurança técnica relatada compromete a capacidade de formular análises críticas e posicionamentos fundamentados.

Diante disso, propõe-se a institucionalização de um programa permanente de capacitação dos membros do CACS-FUNDEB, a ser realizado no início de cada mandato e atualizado periodicamente, com conteúdo voltados às atribuições legais do conselho.

Essa proposição dialoga diretamente com a literatura que aponta a capacitação como condição necessária, embora não suficiente, para a efetividade do controle social. Conforme argumenta Cunill Grau (2008), a participação institucionalizada exige capacidades técnicas mínimas para que os sujeitos consigam transformar informação em controle e deliberação.

Outra proposição refere-se à formalização dos fluxos de solicitação e resposta de informações. A pesquisa identificou que grande parte das demandas do conselho ao Executivo ocorre de maneira informal, por meio de mensagens instantâneas e contatos diretos, o que dificulta o registro institucional dessas interações e a avaliação objetiva do cumprimento dos prazos legais. Nesse sentido, recomenda-se que o CACS-FUNDEB do município investigado adote procedimentos formais e padronizados para a solicitação de documentos e informações, priorizando o uso de ofícios protocolados e registros em ata, sem prejuízo de comunicações complementares por meios informais. Tal medida pode contribuir para o fortalecimento institucional do conselho, ampliando sua capacidade de reivindicação e sua segurança jurídica no exercício das atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020.

No campo da análise da prestação de contas, propõe-se que o conselho avance gradualmente de uma atuação centrada na validação formal de documentos para uma prática mais analítica e problematizadora. Isso implica não apenas verificar o cumprimento dos percentuais legais, mas também discutir a adequação dos gastos às necessidades educacionais do município, a coerência entre planejamento e execução orçamentária e a conformidade das despesas com os princípios da legalidade, economicidade e finalidade pública. Embora essa ampliação do escopo analítico dependa de capacitação técnica, ela também exige uma mudança de cultura institucional, na qual o parecer conclusivo deixe de ser apenas um rito burocrático e passe a ser compreendido como um instrumento político de controle social.

No que se refere à articulação institucional, os resultados indicaram uma dependência excessiva do conselho em relação à Secretaria Municipal de Educação e ao Poder Executivo. Diante disso, propõe-se o fortalecimento das articulações externas do CACS-FUNDEB, especialmente com órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, bem como com outras instâncias colegiadas da política educacional, a exemplo do Conselho Municipal de Educação. Essa articulação não deve ser acionada apenas em situações

excepcionais ou de conflito, mas incorporada como estratégia permanente de fortalecimento institucional, ampliando as possibilidades de apoio técnico, orientação jurídica e proteção da autonomia do conselho.

Ainda no âmbito do conselho pesquisado, uma proposição relevante refere-se ao fortalecimento da transparência ativa. A pesquisa demonstrou que as ações, decisões e pareceres do CACS-FUNDEB raramente são divulgados à comunidade, o que limita o reconhecimento social do conselho e enfraquece sua legitimidade pública. Recomenda-se, portanto, a criação de canais institucionais de divulgação das atividades do conselho, como páginas em sítios oficiais do município, uso sistemático das redes sociais institucionais ou espaços específicos de prestação de contas à comunidade escolar. Conforme argumenta Avritzer (2002), a efetividade dos espaços participativos está diretamente relacionada à sua capacidade de se conectar com a sociedade para além de seus próprios membros.

Embora o presente estudo esteja situado em um município de pequeno porte, é importante reconhecer que as fragilidades identificadas na literatura sobre os CACS-FUNDEB não se restringem apenas esse tipo de contexto. Diversos estudos evidenciam que os desafios enfrentados pelos conselhos se manifestam em realidades municipais distintas. Pesquisas realizadas em diferentes municípios apontam problemas recorrentes, como baixa participação dos conselheiros, insuficiência de formação técnica, dificuldades de acesso a informações e interferências do Poder Executivo na atuação dos colegiados (Matos; Soares; Soares, 2022; Costa Silva; Mendes da Silva, 2022; De Oliveira; Da Silva; Oliveira, 2023). Esses fatores tendem a comprometer a capacidade de atuação dos conselhos e dificultar o exercício das atribuições previstas na legislação.

Pesquisas conduzidas no Distrito Federal e em municípios da região amazônica apontam dificuldades relacionadas à compreensão de documentos técnicos, à irregularidade das reuniões, à ausência de formação específica para os conselheiros e à falta de condições estruturais para o funcionamento dos conselhos (Araújo, 2022; Cruz; Pereira, 2025). Dessa forma, observa-se que as limitações do controle social exercido pelos CACS-FUNDEB estão associadas a fatores institucionais mais amplos, que atravessam diferentes realidades municipais.

Nesse sentido, embora o estudo empírico desta pesquisa esteja circunscrito a um município de pequeno porte, as proposições apresentadas ao final deste trabalho buscam dialogar com desafios identificados na literatura em diferentes contextos, contribuindo para o

fortalecimento das condições de atuação dos conselhos e para o aprimoramento do controle social dos recursos do FUNDEB.

Em uma perspectiva mais abrangente, as proposições elaboradas a partir deste estudo extrapolam o caso empírico analisado e dialogam com os CACS-FUNDEB de forma geral, uma vez que as fragilidades identificadas apresentam caráter estrutural e se reproduzem em diferentes contextos municipais, conforme evidenciado por pesquisas empíricas recentes. Nesse sentido, torna-se fundamental repensar o desenho institucional dos conselhos, de modo a garantir condições materiais, técnicas e administrativas mínimas para o exercício efetivo do controle social. Isso inclui a previsão de apoio técnico independente, recursos para funcionamento regular, acesso facilitado a informações qualificadas e mecanismos institucionais de proteção da autonomia dos conselheiros.

Considerando que a Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que institui a Política Nacional de Linguagem Simples no âmbito da administração pública, estabelece como princípios o foco no cidadão, a transparência, a facilitação do acesso à informação, o incentivo à participação popular e o fortalecimento do controle social, reconhecendo que a compreensão das informações públicas é condição necessária para o exercício efetivo dos direitos dos cidadãos, propõe-se que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), enquanto órgão central de orientação, normatização e apoio à implementação das políticas de financiamento da educação básica, estabeleça diretrizes específicas para que os documentos destinados aos CACS-FUNDEB sejam elaborados em linguagem simples. Tal orientação deve abranger materiais como manuais, notas técnicas, portarias, comunicados oficiais, relatórios de execução financeira e orientações operacionais, de modo a garantir que as informações sejam claras, acessíveis e inteligíveis aos conselheiros.

Além disso, os resultados reforçam a necessidade de políticas públicas voltadas ao fortalecimento dos conselhos de controle social, que ultrapassem a lógica da criação formal de instâncias participativas e avancem na consolidação de capacidades institucionais. Conforme apontam autores como Gohn (2011) e O'Donnell (1998), a democracia participativa não se realiza apenas por meio de normas legais, mas exige investimento político e institucional contínuo. Nesse sentido, o fortalecimento dos CACS-FUNDEB deve ser compreendido como parte de uma agenda mais ampla de qualificação da gestão democrática da educação e da transparência na aplicação dos recursos públicos.

Por fim, as proposições apresentadas neste capítulo não se pretendem soluções definitivas, mas indicam caminhos possíveis, ancorados em evidências empíricas, para o fortalecimento do controle social no âmbito do FUNDEB. Reconhecer os limites concretos que condicionam a atuação desses colegiados não significa relativizar sua importância, mas, ao contrário, reforça a urgência de investimentos institucionais, formativos e políticos que ampliem sua capacidade de atuação, de incidência e de controle, consolidando os conselhos como espaços efetivos de participação social e de controle das políticas educacionais.

A realização desta pesquisa não se limitou à produção de conhecimento acadêmico sobre o funcionamento CACS-FUNDEB, mas buscou também estabelecer um diálogo com a realidade institucional do colegiado investigado. Nesse sentido, como forma de retorno social da pesquisa e de contribuição prática para o fortalecimento do controle social no município analisado, foi elaborada uma carta de devolutiva destinada aos membros do conselho (Apêndice B). Esse documento tem como objetivo apresentar, de forma sintética e acessível, os principais resultados da investigação, destacando tanto os avanços identificados na atuação do CACS quanto os desafios e limitações observados no exercício de suas atribuições legais, além de possíveis ações que podem fortalecer o órgão colegiado.

Além da carta de devolutiva, foi elaborada uma rubrica (Apêndice C) de autoavaliação destinada ao conselho. Esse instrumento foi construído com base nas atribuições legais previstas na Lei nº 14.113/2020 e nas dimensões analíticas utilizadas ao longo desta pesquisa. A rubrica tem como finalidade oferecer ao colegiado um instrumento orientador que possibilite refletir de maneira sistemática sobre suas práticas institucionais, identificando aspectos que já se encontram consolidados e aqueles que demandam aperfeiçoamento. Diferentemente de instrumentos de avaliação externa, a proposta da rubrica não consiste em classificar ou hierarquizar o desempenho do conselho, mas sim estimular processos internos de reflexão e aprimoramento das práticas de acompanhamento dos recursos do FUNDEB.

Considerando que as atribuições do CACS-FUNDEB são definidas em âmbito nacional pela Lei nº 14.113/2020, o instrumento proposto também apresenta potencial de utilização por conselhos de diferentes municípios e contextos institucionais. Embora cada realidade local possua características administrativas, políticas e sociais próprias, as funções legais atribuídas aos conselhos são comuns aos entes federativos, independentemente do porte populacional do município. Dessa forma, a rubrica foi estruturada a partir dessas atribuições legais, o que possibilita sua adaptação e utilização por outros CACS-FUNDEB que desejem realizar

processos internos de reflexão e aprimoramento de suas práticas de acompanhamento dos recursos da educação básica.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Dissertação teve como propósito central analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) em um município de pequeno porte do nordeste de Minas Gerais, buscando compreender em que medida esse colegiado tem exercido, na prática, as atribuições legais estabelecidas pela Lei nº 14.113/2020, no período de 2021 a 2024. A pergunta de pesquisa que orientou o estudo permitiu problematizar a distância entre o desenho normativo da política e as condições concretas de funcionamento do conselho no contexto investigado.

O percurso analítico desenvolvido ao longo da pesquisa possibilitou responder à pergunta proposta e alcançar os objetivos delineados, ao evidenciar que, embora o CACS-FUNDEB analisado apresente funcionamento regular e cumpra formalmente determinadas exigências legais, o exercício do controle social ocorre de maneira predominantemente procedimental, com baixa capacidade de incidência substantiva sobre a gestão dos recursos do FUNDEB. Dessa forma, a hipótese inicialmente formulada, de que o conselho enfrenta limitações significativas no exercício do controle social, especialmente nas dimensões da transparência ativa, da supervisão técnica e da fiscalização in loco foi confirmada pelos achados empíricos.

A análise integrada das diferentes dimensões investigadas permitiu compreender que essas limitações não decorrem, em grande medida, da inexistência de marco legal, mas de um conjunto de fragilidades institucionais, técnicas e operacionais que condicionam sua atuação cotidiana.

Essas conclusões dialogam de forma consistente com a literatura especializada sobre participação institucionalizada e controle social. Autores como Avritzer (2002), Cunill Grau (2008), Gohn (2011), O'Donnell (1998) e Bovens (2007) já apontavam que a efetividade dos conselhos depende não apenas de sua previsão normativa, mas das condições materiais, técnicas e políticas que sustentam sua atuação. Do mesmo modo, estudos empíricos sobre os CACS-FUNDEB, como os de Crantschaninov (2011), Silva (2020), Matos, Soares e Soares (2022), Costa Silva e Mendes da Silva (2022), De Oliveira, Da Silva e Oliveira (2023) e Becker de

Magalhães (2024), indicam que as fragilidades observadas neste estudo não constituem uma exceção, mas expressam um padrão recorrente no âmbito do controle social do financiamento da educação básica.

Ao situar o caso analisado nesse debate mais amplo, esta pesquisa oferece contribuições relevantes em três planos. No plano teórico, o estudo reforça a compreensão de que o controle social deve ser analisado para além de sua dimensão normativa, considerando as condições concretas de funcionamento dos espaços participativos. Os resultados evidenciam que a institucionalização dos conselhos, por si só, não garante a democratização da gestão pública, sendo necessário problematizar as relações de poder, as assimetrias informacionais e a dependência técnica que atravessam a atuação desses colegiados.

No plano prático, a pesquisa fornece subsídios importantes para o aprimoramento da atuação dos CACS-FUNDEB, especialmente em contextos semelhantes ao da pesquisa. As percepções dos conselheiros evidenciam demandas por capacitação continuada, maior autonomia institucional, fortalecimento da transparência ativa, melhoria na qualidade e na inteligibilidade das informações disponibilizadas e ampliação do diálogo com a comunidade. Destaca-se, ainda, a relevância da adoção de linguagem clara e acessível nos documentos encaminhados ao conselho, reconhecendo que a diversidade de formações acadêmicas dos conselheiros exige estratégias comunicacionais que favoreçam a compreensão, a participação e o exercício substantivo do controle social.

No plano metodológico, a utilização da abordagem qualitativa, aliada à triangulação de fontes, análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários, permitiu articular registros formais e percepções dos sujeitos, possibilitando uma compreensão mais abrangente e contextualizada das dinâmicas institucionais que atravessam a atuação do CACS-FUNDEB. Além disso, a construção de um modelo de análise baseado nas atribuições legais do conselho, previstas na Lei nº 14.113/2020, possibilitou sistematizar os indicadores de investigação e orientar a interpretação dos dados empíricos. A partir desse modelo, foi possível examinar de forma estruturada como as atribuições do conselho se materializam em seu funcionamento institucional.

Além de sua contribuição para a análise do caso investigado, o modelo apresenta potencial de aplicação em outros contextos de pesquisa e em diferentes realidades municipais. Sua estrutura, organizada a partir de dimensões analíticas e indicadores construídos com base na legislação vigente, pode servir como referência para estudos futuros interessados em

compreender a atuação dos CACS-FUNDEB e as condições que influenciam o exercício do controle social no acompanhamento dos recursos da educação básica.

É necessário reconhecer, contudo, as limitações deste estudo. O recorte empírico restrito a um único município impede generalizações sobre a realidade dos CACS-FUNDEB no Brasil. Além disso, a dependência de registros documentais e das percepções dos conselheiros, embora adequada aos objetivos da pesquisa, reflete experiências situadas e condicionadas pelo contexto institucional específico. Mesmo com essas limitações, o estudo mantém sua validade analítica, pois o objetivo não foi generalizar os resultados, mas compreender de forma aprofundada um caso específico e, a partir dele, produzir reflexões fundamentadas teoricamente.

Nesse sentido, a pesquisa abre caminhos para investigações futuras, indicando a relevância de estudos comparativos entre municípios de diferentes portes e regiões, bem como pesquisas que incorporem a perspectiva de gestores públicos, técnicos dos órgãos de controle e outros membros da comunidade escolar. Tais abordagens podem ampliar a compreensão das relações que estruturam o controle social do FUNDEB e contribuir para o aperfeiçoamento dos arranjos participativos no campo educacional.

Por fim, os achados desta pesquisa reforçam a centralidade dos CACS-FUNDEB como instâncias estratégicas da política de financiamento da educação básica e como instrumentos fundamentais para a democratização da gestão pública. Ao mesmo tempo, evidenciam que o fortalecimento desses colegiados exige investimentos contínuos como a ampliação de processos formativos, o acesso qualificado à informação, o fortalecimento e a criação de ambientes institucionais que favoreçam a autonomia dos espaços participativos.

Avançar do diagnóstico das fragilidades para a construção de estratégias concretas de fortalecimento do controle social constitui um desafio permanente, mas também uma condição necessária, ainda que não suficiente, para ampliar a capacidade de incidência dos conselhos e contribuir para o fortalecimento da gestão democrática das políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIAS

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

AVRITZER, Leonardo. Democracia e os mecanismos de participação no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 49, 2002.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, p. 68-92, 2012.

ARAÚJO, A. A. DE., & LIRA, N. L. L. DE S. O marco regulatório das organizações da sociedade civil: terceiro setor e as organizações de pequeno e grande portes. **Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação**, 7(7), 884–896, 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto e Augusto. Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, Ricardo Paes de; MACHADO, Laura Müller. **Acertos e desacertos do FUNDEB**. São Paulo: Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), 2022.

Baukat Silveira Moreira, C. R. (2025). As políticas educacionais orientadas pelas avaliações externas estão nos conduzindo a um beco sem saída? um olhar a partir da realidade brasileira. **Journal of Supranational Policies of Education (JOSPOE)**, 21, 127-140. <https://doi.org/10.15366/jospoe2025.21.007>

BECKER DE MAGALHÃES, S. A importância da atuação do conselho de acompanhamento e controle social - FUNDEB no município de São Sepé-RS. **SALA 8: Revista Internacional em Políticas, Currículo, Práticas e Gestão da Educação**, [S. l.], v. 1, n. 6, 2024. Disponível em: <https://periodicos.upe.br/index.php/revistasalaoito/article/view/804>. Acesso em: 9 maio. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência** da República, Brasília, DF: [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm Acesso em 02 mar.2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN). Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Altera os arts. 60, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 9 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 9 março 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer a continuidade do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Diário Oficial da União, Brasília, 27 ago.2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. **Lei 14113 , de 25 de dez. 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. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.

BITENCOURT, C. M.; PASE, E. S.. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 1, p. 293–311, jan. 2015.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, 2007.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 126–150, jan. 2012.

CARA, Daniel e PELLANDA, Andressa. **Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da campanha nacional pelo direito à educação. Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas.** Tradução. Brasília: Inep, 2021.

CARA, Daniel; NASCIMENTO, Santos do. The construction of the first provisional Fundeb (2005-2007) and the permanent Fundeb (2015-2020): Comparative analysis of legislative processes. **Education Policy Analysis Archives**, v. 29, n. August - December, p. 1-26, 2021. DOI: 10.14507/epaa.29.6781. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/article/view/6781>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CASTONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 271-289, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57633>. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57633>. Acesso em: 16 mar. 2024.

CRANTSCHANINOV, T. I. Representação em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em São Bernardo do Campo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 58, 2011. DOI: 10.12660/cgpc.v16n58.3562. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/3562>. Acesso em: 10 junho. 2024

CORREIA, Maria Valéria da Costa. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, n. 77, p. 148-175. 2004.

COSTA SILVA, M.; MENDES DA SILVA, M. Controle Social no CACS/FUNDEB: a participação do conselheiro. **Revista eletrônica pesquiseduca**, v. 16, n. 43, p. 55–75, 2024. DOI: 10.58422/repesq.2024.e1686. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/1686>. Acesso em: 01fev. 2025.

COSTA, Fernanda Maria da Silva; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; LOURENÇO, Rosenerly Loureiro. Conselheiros do fundeb: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. **Gestão & Regionalidade**, v. 34, n. 101, 2018. DOI: 10.13037/gr.vol34n101.4109. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/4109. Acesso em: 26 abril 2024.

CUNILL GRAU, N. **Responsabilización por el control social** In: centro latinoamericano de

administración para el desarrollo - CLAD La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Caracas: CLAD, 2000. 269-328 p

CRUZ, M. do C. M. T.; MERCHAN, C. R.; FARAH, M. F. S. Conselhos de políticas públicas e intersetorialidade: o caso Brasil Carinhoso. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 83, 2021. DOI: 10.12660/cgpc. v26. n83. 81032. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81032>. Acesso em: 8 maio. 2025.

CRUZ, Rosana Evangelista da; DA SILVA FEIJÃO PEREIRA, Marilene. O conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEF/FUNDEB em territórios da amazônia: o que revelam as teses e dissertações. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S. l.], v. 19, n. 1, 2025. DOI: 10.5380/jpe.v19i1.99543. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/99543>. Acesso em: 9 fev. 2026.

DA SILVA, Vini Rabassa; ACOSTA DE MEDEIROS, Mara Rosange. Desafios e possibilidades para o controle social de políticas públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. e36745, 2020. DOI: 10.15448/1677-9509.2020.1.36745. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/36745>. Acesso em: 18 abr. 2025.

DA SILVA, Fernanda Rodrigues; CANÇADO, Ailton Cardoso; DOS SANTOS, Jeany Castro. Compreensões acerca do conceito de controle social. **Desenvolvimento em questão**, v. 15, n. 41, 2017.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 100–115, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57601. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/57601>. Acesso em: 28 jan. 2025.

DE OLIVEIRA, C. T. F.; DA SILVA, T. J. P.; OLIVEIRA, T. A. da S. Um estudo de caso do controle social dos recursos do FUNDEB no município do RJ: desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital fluminense. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 1, p. 543–563, 2023. DOI: 10.7769/gesec. v14i1.1534. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/1534>. Acesso em: 01 fev. 2025.

DE SANTANA PINHO, Ruth Carvalho; DO VALE, Taianny Sterphanny Lima. Controle social: uma análise entre percepção e prática. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 19, n. 2, p. 332-365, 2021.

DOMBROWSKI, Omir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.16, n.30, p.269-281, jun.2008. Disponível em: 6(30), 269–281. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100016> Acesso em 05 jun.2024.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAUJO, WALISSON Maurício Pinho. Financiamento da educação, FUNDEB e direito à educação: educação pública de qualidade social e com gestão pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 38, n. 1, e126444, 2022. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2447-41932022000100100&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 09 de Abril 2024.

FERNANDES DOURADO, L.; PINHO DE ARAÚJO, W. M. Education funding, FUNDEB and the right to education: public education of quality and with public management: Financiamento da

Educação, Fundeb e Direito à Educação: Educação Pública de Qualidade Social e com Gestão Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 38, n. 00, 2022. DOI: 10.21573/vol38n002022.126444. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/126444>. Acesso em: 14 junho. 2024.

FLEURY, Sônia. O controle social nas políticas públicas: desafios e possibilidades. **Revista Brasileira de Política Pública**, v. 12, p. 30–40, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública Ciências Sociais** Unisinos, vol. 42, núm. 1, janeiro-abril, 2006, pp. 5-11 Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil

GOHN, Maria da Glória. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 10, n. 3, 2016.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole** n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf. Acesso em 22 fev. 2024.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV

GOUVEIA, A. B. Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto de austeridade fiscal. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 15, n. 33, p. 751–766, 2022. DOI: 10.22420/rde.v15i33.1309. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1309>. Acesso em: 02 jan. 2025.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357–378, mar. 2013.

_____. IBGE. **Cidades e estados**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/>. Acesso em 02/06/2024.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, jul. 2016.

LAVALLE, Adrian Gurza. O controle social e a participação no Brasil. **Accountability Research Center**, 8 jul. 2023. Disponível em: <https://accountabilityresearch.org/o-controle-social-e-a-participacao-no-brasil/>. Acesso em: 9 maio 2024.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

MATOS, Teresa Cristina Coelho; FERREIRA, Márcia Aparecida Moura; MONTEIRO, Cíntia Aparecida. Participação e controle social no Brasil recente: influência do pensamento gramsciano. **Em Pauta: Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 35, p. 65–79, 1º

sem. 2015.

MATOS, J. M. C.; SOARES, L. M. dos S.; SOARES, M. G. F. Controle Social dos Recursos do FUNDEB: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 12, 2022. DOI: 10.22491/2236-5907103894. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103894>. Acesso em: 19 fev. 2025.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Contas do Estado. Relatório de acompanhamento FUNDEB – SINAPSE(TCE-MG E TCU)**. Belo Horizonte: TCE-MG, 2022. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/relatorio-fundeb-sinapse-2023-diagramado.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2025

MELO, Cristina Andrade et al. Reflexões sobre o parecer exarado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. **Controle em Foco – Revista do Ministério Público de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 82-112, jan./jun. 2022.

MELO NETO, João Cabral de. **Antologia poética**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & saúde coletiva**, v. 17, p. 621-626, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Reflexões sobre parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. **Controle em Foco**, v. 2, n. 3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10092045>. Acesso em: 6 mar. 2025.

MOTA, Ralyson Kevin Barata et al. Concepções teóricas sobre accountability. In: **Congresso UFU de contabilidade**, 2021. Anais [...]. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2021. p. 1–19.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

NORONHA, R. Avaliação comparativa dos conselhos municipais. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, p. 83-86, 2000.

OLIVEIRA, V. C. S; PEREIRA, J. R; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumento de democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, F. F. **Participação**. In: **Dicionário de Política Pública**. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 370-373.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. O financiamento da educação básica no Brasil. **Fineduca**, v. 13, n. 17, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907135613>.

DE OLIVEIRA, C. T. F.; DA SILVA, T. J. P.; OLIVEIRA, T. A. da S. Um estudo de caso do controle social dos recursos do FUNDEB no município de RJ: desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital fluminense. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 1, p. 543–563, 2023. DOI: 10.7769/gesec. v14i1.1534. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/1534>. Acesso em: 10 ago. 2024

OLIVEIRA, D. T. de; OLIVEIRA, A. G. de. A dependência de pequenos municípios brasileiros às

transferências externas: desafios no Federalismo. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 16, n. 7, p. e4836, 2024. DOI: 10.55905/cuadv16n7-084. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/4836>. Acesso em: 02 jan. 2025.

PERGHER, C. J.; MACHADO, M. G. F.; SONEGO, F. O Controle Social no Financiamento da Educação Básica: a cidadania e a formação de conselheiros. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, 2022. DOI: 10.22491/2236-5907118262. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/118262>. Acesso em: 01 jan. 2025.

PINTO, José Marcelino de Rezende. As esperanças perdidas da educação de jovens e adultos com o Fundeb. Fineduca: **Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, SP, v. 11, p. e11438. 2021. <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907111438>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/111438>. Acesso em: 22 març. 2025.

RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, 2022.

PINHO, R. C. de S.; VALE, T. S. L. do. Controle social: uma análise entre percepção e prática. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 332–365, 2021. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/647>. Acesso em: 9 mar. 2025.

SANTOS, A. do N.; CALLEGARI, C. de O.; CALLEGARI, A. C. R. Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [S. l.], v. 30, p. (46), 2022. DOI: 10.14507/epaa.30.6754. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6754>. Acesso em: 28 març. 2025.

SILVA, F. C. DA C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 115–137, 2002.

SILVA, FRANCISCO JOSÉ DA. Conselho do FUNDEB no DF: missão quase impossível! **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 37, n. 3, p. 1279-1299, set. 2021. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2447-41932021000301279&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 27 março. 2025. Epub 15-Mar-2022. <https://doi.org/10.21573/vol37n32021.108645>.

SILVA, Welliton Resende. Avaliação da Efetividade dos Conselhos Municipais a Partir de Três Variáveis: Conhecimento, Autonomia e Integridade. **Repositório de Conhecimento da CGU**, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46770>. Acesso em: 26 jan. 2025.

SILVA, Meire Lúcia Andrade da; ARRAES, Meyrivane Teixeira Santos; LOPES, Robson Vila Nova; LINDEN, Venícios Cassiano. Acompanhamento, monitoramento e avaliação de planos municipais de educação no Tocantins: o que revelam os dados e indicadores do PRISME/RCT. **Revista Observatório**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. a54, 2024. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/20383>. Acesso em: 9 maio. 2025.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil**. 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/59282>. Acesso em 18 dez.2024.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil: limites e possibilidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 43–58, 2011.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: **Instituto Pólis**, 2000. 92-96 p.

TENÓRIO, F. G., (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre: UFRGS, p. 151-171, 2005

TEODÓSIO, A. dos S. de S. Gestão pública em cidades de pequeno porte: oito perspectivas críticas sobre o desenvolvimento local. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, [S. l.], v. 12, n. 1, 2010. DOI: 10.20946/rad.v12i1.2935. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2935>. Acesso em: 24 jan. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca Universitária. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos**. 6. ed. Lavras, MG: UFLA, 2025. DOI: <https://doi.org/10.60144/cpa.2025>. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/59838>. Acesso em: data de acesso.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Social: promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o controle social e a Transparência da Administração Pública, Brasília, TCU, 2002.

VIDIGAL, Ana Carolina. **Controle social instâncias de pactuação**. Curitiba: Contentus, 2022. 109 p. ISBN 978-65-256-0101-4.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

APÊNDICE A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
LAVRAS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Controle social dos recursos do FUNDEB: a experiência do CACS de um município de pequeno porte da região nordeste do estado de Minas Gerais.

Pesquisador: UEDER JARDIM DAMASCENO

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 90873825.1.0000.5148

Instituição Proponente: Universidade Federal de Lavras

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 7.804.685

Apresentação do Projeto:

Resumo:

Este estudo tem como objetivo analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) de um município de pequeno porte da região nordeste de Minas Gerais, no cumprimento de suas atribuições legais relacionadas ao controle e acompanhamento dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), entre os anos de 2021 e 2024. A escolha do município se justifica por suas características socioeconômicas e culturais, que, marcadas por limitações de recursos, tornam ainda mais essencial a atuação dos mecanismos controle social. Trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa, que parte da análise da Lei nº 14.113/2020 e da literatura especializada para investigar, à luz desses referenciais, o desempenho do conselho, suas práticas, limitações e os desafios percebidos por seus membros. A pesquisa utilizará quatro instrumentos de coleta de dados ao longo da pesquisa: a pesquisa bibliográfica e legislativa, realizada por meio de consulta às bases de dados acadêmicas e aos sites especializados; análise documental (atas, pareceres, ofícios e relatórios do conselho); aplicação de questionários estruturados com os conselheiros e realização de entrevistas direcionadas para o aprofundamento das informações. A análise dos dados será orientada pela técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), permitindo uma interpretação sistemática e crítica das informações obtidas. Cada atribuição legal do CACS será tratada como uma

Endereço: Campus Universitário Cx Postal 3037 Campus Universitário - Caixa Postal 3037, Avenida Sul, Prédio das
Bairro: PRP/COEP **CEP:** 37.200-900
UF: MG **Município:** LAVRAS
Telefone: (35)3829-5182 **E-mail:** coep.prp@ufla.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE
LAVRAS**



Continuação do Parecer: 7.804.685

Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P ROJETO_2576102.pdf	18/07/2025 05:33:22		Aceito
Cronograma	Cronograma.docx	18/07/2025 05:30:07	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito
Outros	Questionario.pdf	18/07/2025 05:21:09	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito
Outros	Roteirodeentrevista.pdf	18/07/2025 05:14:46	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetoedpesquisa.pdf	18/07/2025 05:12:09	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito
Outros	comentarioseticosdapesquisa.pdf	18/07/2025 05:09:03	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_UEDER.pdf	18/07/2025 05:02:53	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito
Declaração de concordância	OFICIO_DE_UEDER_assinado.pdf	18/07/2025 04:59:53	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	18/07/2025 04:56:35	UEDER JARDIM DAMASCENO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

LAVRAS, 29 de Agosto de 2025

Assinado por:

ALCINÉIA DE LEMOS SOUZA RAMOS
(Coordenador(a))

Endereço: Campus Universitário Cx Postal 3037 Campus Universitário - Caixa Postal 3037, Avenida Sul, Prédio das
Bairro: PRP/COEP **CEP:** 37.200-900
UF: MG **Município:** LAVRAS
Telefone: (35)3829-5182 **E-mail:** coep.prp@ufia.br

APÊNDICE B - CARTA DEVOLUTIVA

CARTA DE DEVOLUTIVA DA PESQUISA

Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Prezados(as),

Começo esta carta expressando meu sincero agradecimento a todos vocês, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, pela disponibilidade, acolhimento e colaboração durante a realização da pesquisa. A participação de vocês foi essencial para o desenvolvimento deste estudo, pois possibilitou compreender, a partir da experiência concreta do próprio conselho, como se materializam, na prática, as atribuições relacionadas ao acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do FUNDEB, considerando as atribuições estabelecidas na Lei nº 14.113/2020.

Ao longo do estudo, busquei compreender como essas atribuições são desenvolvidas no cotidiano do conselho, bem como identificar desafios e possibilidades de fortalecimento do controle social no contexto municipal. De maneira geral, os resultados indicaram que o conselho exerce um papel importante no acompanhamento da política de financiamento da educação no município. A existência do colegiado, o espaço de discussão proporcionado pelas reuniões e o interesse demonstrado em compreender melhor os aspectos relacionados ao financiamento da educação revelam o compromisso de vocês com o funcionamento do conselho e com a responsabilidade pública que ele representa.

No que se refere ao funcionamento institucional do CACS, a pesquisa indicou que as reuniões do conselho ocorrem, porém não apresentam regularidade sistemática ao longo do período analisado. Considerando que a legislação prevê a realização periódica de reuniões, a regularidade desses encontros é fundamental para fortalecer o funcionamento do conselho. Como sugestão de aprimoramento, recomenda-se a definição de um calendário anual de reuniões, previamente acordado entre os membros do colegiado, o que pode contribuir para garantir maior continuidade no acompanhamento das ações relacionadas à aplicação dos recursos da educação.

Em relação ao acesso e à análise das informações financeiras e documentos relacionados ao FUNDEB, verificou-se que o conselho possui acesso a documentos e informações sobre a execução dos recursos. Entretanto, também foram apontadas dificuldades relacionadas à interpretação de demonstrativos financeiros e prestações de contas. Nesse sentido, uma possibilidade importante de fortalecimento do conselho é a participação dos conselheiros em processos de formação e capacitação, especialmente aqueles oferecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme previsto na legislação do FUNDEB. A realização de formações periódicas pode contribuir para ampliar a segurança de vocês conselheiros na análise das informações financeiras.

Ainda nesse campo, outra medida que pode fortalecer o trabalho do conselho é a disponibilização de apoio técnico especializado, como orientação contábil ou jurídica, especialmente em momentos de análise das prestações de contas. A própria Lei nº 14.113/2020 prevê que o conselho deve contar com condições adequadas para o exercício de suas atribuições, o que inclui apoio técnico e administrativo.

No que diz respeito à solicitação de informações ao Poder Executivo, observou-se que o conselho mantém diálogo com a gestão municipal, porém em alguns casos essas solicitações ocorrem de maneira informal. Para fortalecer o acompanhamento institucional dessas demandas, recomenda-se que as solicitações sejam realizadas também por meio de registros formais, como ofícios ou comunicações oficiais do conselho. Esse procedimento pode contribuir para organizar melhor o fluxo de informações e acompanhar de forma mais clara os prazos de resposta.

Quanto às atividades de acompanhamento da aplicação dos recursos da educação, como a realização de visitas às unidades escolares, os resultados indicam que essas práticas ainda ocorrem de forma pontual. Como forma de fortalecimento dessa dimensão do controle social, recomenda-se que o conselho avalie a possibilidade de estabelecer um planejamento periódico de visitas às escolas, registrando as observações realizadas e discutindo os resultados nas reuniões do colegiado. Essas visitas podem contribuir para aproximar o conselho da realidade das unidades escolares e ampliar o conhecimento sobre a aplicação concreta dos recursos da educação.

Em relação à análise das prestações de contas, a pesquisa mostrou que o conselho participa do processo de apreciação dos documentos relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB. Entretanto, a complexidade técnica de parte da documentação pode dificultar

análises mais aprofundadas. Nesse sentido, além das formações já mencionadas, pode ser útil que o conselho organize momentos específicos de estudo e discussão coletiva dos documentos, favorecendo a troca de conhecimentos entre os conselheiros.

Outro aspecto observado refere-se ao acompanhamento de informações estratégicas da política educacional, como os dados do Censo Escolar e questões relacionadas ao planejamento orçamentário da educação. Considerando que essas informações influenciam diretamente a distribuição e aplicação dos recursos do FUNDEB, uma possibilidade de fortalecimento do conselho é ampliar sua participação nesses processos, buscando conhecer melhor os dados educacionais do município e dialogar com a gestão sobre o planejamento das políticas educacionais.

Também foi observado que as ações do conselho ainda possuem pouca divulgação para a comunidade. Nesse sentido, uma estratégia importante para fortalecer o controle social é ampliar a transparência das atividades do CACS, por meio da divulgação de reuniões, decisões e pareceres em canais institucionais do município, como o site da prefeitura, murais públicos ou redes institucionais. Essa divulgação pode contribuir para que a comunidade conheça melhor o trabalho do conselho e acompanhe suas ações.

Por fim, em relação às condições institucionais de funcionamento do conselho, os resultados indicam que o CACS-FUNDEB constitui um espaço importante de acompanhamento da política educacional no município. Entretanto, para fortalecer ainda mais sua atuação, é importante garantir condições adequadas de funcionamento, como espaço para reuniões, acesso a documentos, apoio administrativo e suporte técnico quando necessário, conforme previsto na legislação do FUNDEB.

Com o objetivo de contribuir para a reflexão sobre essas questões, encaminho, de forma complementar a esta devolutiva, uma rubrica de autoavaliação institucional do CACS-FUNDEB, elaborada a partir das atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020.

A proposta desse instrumento é oferecer ao próprio conselho uma ferramenta que possa auxiliar na reflexão sobre suas práticas institucionais. A rubrica organiza as atribuições do CACS em diferentes eixos de análise e apresenta níveis que podem ajudar o colegiado a identificar como essas atribuições têm se materializado em seu funcionamento. Dessa forma, o instrumento pode ser utilizado como uma forma de autoavaliação institucional, possibilitando que o conselho discuta coletivamente suas práticas, registre evidências de sua atuação e reflita sobre caminhos possíveis para o fortalecimento do acompanhamento e controle social da

aplicação dos recursos do FUNDEB. Além disso, a rubrica também foi pensada para que novas composições do conselho possam utilizá-la como apoio em processos de reflexão sobre o funcionamento do colegiado,

Por fim, reitero meu agradecimento a todos vocês pela colaboração durante a realização desta pesquisa. Espero que os resultados apresentados e o instrumento disponibilizado possam contribuir, ainda que modestamente, para o fortalecimento do trabalho desenvolvido por este conselho e para o aprimoramento do controle social da aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Com estima e respeito,

Ueder Jardim Damasceno

APÊNDICE C - RUBRICA DE AUTOAVALIAÇÃO.

RUBRICA DE AUTOAVALIAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS-FUNDEB)

1. APRESENTAÇÃO DO INSTRUMENTO

Esta rubrica foi elaborada para apoiar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) na reflexão sobre suas condições de atuação e sobre como as atribuições previstas na Lei nº 14.113/2020, especialmente no art. 33, têm se materializado na prática institucional do conselho.

O instrumento possui caráter formativo e diagnóstico, permitindo que os membros do conselho analisem suas práticas, identifiquem desafios institucionais e apontem possibilidades de aprimoramento no exercício do controle e acompanhamento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB.

2. ORIENTAÇÕES PARA UTILIZAÇÃO DA RUBRICA

A aplicação da rubrica deve ocorrer preferencialmente em reunião do colegiado do CACS.

Para cada item:

1. Leia a pergunta orientadora.
2. Discuta coletivamente a situação atual do conselho.
3. Identifique qual nível melhor representa a prática institucional do CACS.
4. Registre evidências que sustentem a avaliação.
5. Indique ações que possam contribuir para o aprimoramento da atuação do conselho.

EIXO 1 - FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL DO CONSELHO

Item 1.1 - Regularidade das reuniões

Pergunta orientadora

Como o conselho organiza e realiza suas reuniões para discutir assuntos relacionados ao FUNDEB?

Níveis

Nível 1 - Inicial

O conselho realiza poucas reuniões ao longo do ano ou apresenta longos períodos sem encontros formais. As reuniões ocorrem de forma irregular e muitas vezes não são registradas em atas, dificultando o acompanhamento das atividades do colegiado.

Nível 2 - Em desenvolvimento

O conselho realiza reuniões ao longo do ano e algumas delas são registradas em atas. Entretanto, a periodicidade ainda não garante plenamente a regularidade prevista na legislação ou os registros das reuniões ainda apresentam informações limitadas sobre os encaminhamentos definidos.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho realiza reuniões no mínimo trimestralmente, conforme estabelece a Lei nº 14.113/2020. As reuniões são registradas em atas e constituem espaço regular de discussão das atribuições do conselho relacionadas ao acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB.

Registro da avaliação

Nível atribuído ao item

☐ Nível 1 ☐ Nível 2 ☐ Nível 3

Evidências que justificam o nível atribuído

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 2 - REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS AO PODER EXECUTIVO**Item 2.1 - Solicitação e análise de documentos****Pergunta orientadora**

Como o conselho solicita e analisa documentos relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB?

Níveis**Nível 1 - Inicial**

O conselho raramente solicita documentos ou informações ao Poder Executivo relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB.

Nível 2 - Em desenvolvimento

O conselho solicita documentos em algumas situações específicas, geralmente quando surgem dúvidas ou questionamentos durante as reuniões.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho solicita documentos relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB, como folhas de pagamento dos profissionais da educação, processos de licitação, contratos ou comprovantes de despesas, e utiliza essas informações para subsidiar suas discussões.

Registro da avaliação

Nível atribuído ao item

() Nível 1 () Nível 2 () Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 3- MANIFESTAÇÃO SOBRE REGISTROS CONTÁBEIS E DEMONSTRATIVOS DO FUNDEB

ITEM 3.1 - ANÁLISE DOS REGISTROS CONTÁBEIS E DEMONSTRATIVOS FINANCEIROS

Pergunta orientadora

Como o conselho analisa os registros contábeis e demonstrativos financeiros relacionados ao FUNDEB?

Níveis

Nível 1 - Inicial

O conselho não analisa regularmente os registros contábeis ou demonstrativos financeiros do FUNDEB. Os conselheiros possuem pouco acesso a essas informações e as discussões sobre a aplicação dos recursos são raras ou superficiais nas reuniões do colegiado.

Nível 2 - Em desenvolvimento

Os demonstrativos financeiros são apresentados ao conselho em determinadas reuniões, permitindo que os conselheiros tenham conhecimento das informações sobre receitas e despesas do fundo. No entanto, a análise desses documentos ainda ocorre de forma limitada ou sem aprofundamento das discussões.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho analisa os demonstrativos financeiros e registros contábeis relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB durante suas reuniões e registra as discussões realizadas nas atas do colegiado.

Registro da avaliação

Nível atribuído ao item

() Nível 1 () Nível 2 () Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 4 -CONVOCAÇÃO DE AUTORIDADES

Item 4.1 - Convocação do Secretário de Educação ou responsáveis pela gestão

Níveis

Nível 1 -Inicial

O conselho não utiliza a possibilidade de convocar autoridades para prestar esclarecimentos sobre a aplicação dos recursos da educação.

Nível 2 - Em desenvolvimento

O conselho já discutiu essa possibilidade ou realizou convocações em situações pontuais para esclarecimento de questões específicas.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho convoca autoridades quando necessário para prestar esclarecimentos sobre o fluxo de recursos ou execução das despesas relacionadas ao FUNDEB.

Registro da avaliação

Nível atribuído ao item

() Nível 1 () Nível 2 () Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 5 - VISITAS ÀS UNIDADES EDUCACIONAIS

Item 5.1 - Realização de visitas in loco

Níveis

Nível 1 - Inicial

O conselho não realiza visitas às unidades educacionais nem acompanha diretamente a aplicação dos recursos da educação.

Nível 2 - Em desenvolvimento

As visitas ocorrem de forma eventual ou pontual, geralmente motivadas por situações específicas.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho realiza visitas às unidades educacionais para verificar aspectos como obras realizadas com recursos do FUNDEB, condições do transporte escolar ou utilização de equipamentos adquiridos para as escolas.

Registro da avaliação

Nível atribuído ao item

() Nível 1 () Nível 2 () Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 6 - PARECER SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS**Item 6.1 - Elaboração de parecer****Níveis****Nível 1 - Inicial**

O conselho não participa da análise da prestação de contas dos recursos do FUNDEB.

Nível 2 - Em desenvolvimento

O conselho analisa a prestação de contas apresentada pelo Poder Executivo, porém sem registro detalhado das discussões ou manifestações do colegiado.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho analisa a prestação de contas dos recursos do FUNDEB, valida no SIOPE e elabora parecer consubstancial anual.

Registro da avaliação

() Nível 1 () Nível 2 () Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 7 - SUPERVISÃO DO CENSO ESCOLAR**Item 7.1 - Acompanhamento do Censo Escolar****Níveis****Nível 1 - Inicial**

O conselho não acompanha os dados do Censo Escolar.

Nível 2 - Em desenvolvimento

Os dados do Censo Escolar são apresentados ao conselho, porém sem análise sistemática.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho analisa os dados do Censo Escolar e registra discussões sobre essas informações em suas reuniões.

Registro da avaliação

☐ Nível 1 ☐ Nível 2 ☐ Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 8 - ACOMPANHAMENTO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DA EDUCAÇÃO**Item 8.1 - Proposta orçamentária anual****Níveis****Nível 1 - Inicial**

O conselho não acompanha a proposta orçamentária da educação.

Nível 2 - Em desenvolvimento

O conselho recebe informações sobre o planejamento orçamentário da educação, mas a análise ainda ocorre de forma limitada.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho acompanha a elaboração da proposta orçamentária anual da educação e discute a previsão de receitas e despesas relacionadas ao financiamento educacional.

Registro da avaliação

() Nível 1 () Nível 2 () Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 9 - ACOMPANHAMENTO DO PNATE E PEJA**Níveis****Nível 1 -Inicial**

O conselho não acompanha a aplicação dos recursos desses programas.

Nível 2 - Em desenvolvimento

O conselho recebe informações sobre a aplicação desses recursos, mas não realiza análise sistemática.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho acompanha a aplicação dos recursos do PNATE e PEJA, analisa as prestações de contas e registra suas discussões.

Registro da avaliação

☐ Nível 1 ☐ Nível 2 ☐ Nível 3

Evidências

Ações para aprimoramento da atuação do conselho

EIXO 10 - AUTONOMIA INSTITUCIONAL DO CONSELHO**Item 10.1 - Exercício da autonomia do CACS****Pergunta orientadora**

Como o conselho exerce suas atribuições com autonomia em relação ao Poder Executivo local?

Níveis**Nível 1 - Inicial**

O conselho apresenta forte dependência do Poder Executivo para a realização de suas atividades. As reuniões, pautas ou discussões do colegiado são frequentemente definidas pelo órgão gestor da educação, o que pode limitar a autonomia do conselho no exercício de suas atribuições.

Nível 2 - Em desenvolvimento

O conselho possui alguma autonomia para organizar suas reuniões e discutir os temas relacionados ao financiamento da educação. No entanto, ainda existem limitações institucionais ou dificuldades que podem restringir o pleno exercício dessa autonomia.

Nível 3 - Conforme a Lei nº 14.113/2020

O conselho atua com autonomia no exercício de suas atribuições, organizando suas reuniões, discutindo os temas relacionados à aplicação dos recursos da educação e tomando decisões no âmbito do colegiado, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local.

Registro da avaliação

Nível atribuído ao item

☐ Nível 1 ☐ Nível 2 ☐ Nível 3

Evidências que justificam o nível atribuído

Ações para aprimoramento da atuação do conselho
