



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA**

O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA:

A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB

Mestrando: Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Abádia da Silva

Brasília, DF, maio de 2011

MARCUS VINICIUS DE AZEVEDO BRAGA

**O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA:
A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB**

Dissertação apresentada como exigência parcial do Programa Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília na Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Abádia da Silva

Brasília-DF, maio de 2011.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Braga, Marcus Vinicius de Azevedo.

O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb / Marcus Vinicius de Azevedo Braga. – Brasília, 2011.

176 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação, 2011.

“Orientadora: Prof. Dra. Maria Abádia da Silva”

1. Controle social. 2. Educação básica. 3. Conselhos de educação. 4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. I. Título.

CDU 37.014.63

MARCUS VINICIUS DE AZEVEDO BRAGA

**O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA:
A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada a área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Brasília, _____ de _____ de 2011

Comissão Examinadora

Professora Dra. Maria Abádia da Silva Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)
Professora Dra. Maria Valéria Costa Correia Examinadora Externa – Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
Professor Dr. José Vieira de Sousa Examinador – Universidade de Brasília (UnB)
Professor Dr. Célio da Cunha Suplente – Universidade de Brasília (UnB)

Dedicatória

À Ethel, minha companheira de todas as horas, pela presença constante e animadora para a realização desta pesquisa.

Às minhas queridas filhas, Clara e Helena, pela paciência e compreensão em minhas ausências.

Aos meus pais que, pelo seu exemplo, colaboraram para forjar o profissional e cidadão que hoje sou.

Agradecimentos

À professora Abádia, uma orientadora presente, dedicada, humilde e exigente; que me ensinou por meio de atos e palavras a grandiosidade dessa tarefa.

Aos membros professores da banca, Professores Dr. José Vieira de Sousa, Dra. Maria Valéria Costa Correia e Dr. Célio da Cunha, que se dispuseram a participar da análise deste trabalho desde a qualificação do projeto, transcendendo essa missão com seus comentários e observações.

Aos servidores dos órgãos de controle entrevistados que, com sua presteza e disposição, possibilitaram a realização deste trabalho.

Aos professores da Universidade Federal Fluminense, do Polo de Angra dos Reis-RJ, onde me formei pedagogo, em especial aos professores Ricardo Almeida, Cristina Delou e Sônia Nikitiuk.

Aos colegas da pós, pelas trocas e opiniões que contribuíram sobremaneira para o engrandecimento do trabalho, e pelo bom ânimo no decorrer do curso.

Aos colegas da Controladoria-Geral da União (CGU) que atuam na Auditoria dos Programas da Área de Educação, em especial: Adriano Souza, Alexandre Almir, Cleômenes Batista, Danusa Fattori, Janaína Gonçalves, Manoel Gomes Neto, Valperino Tavares e Valdir Agapito; pela confiança e oportunidade de, desde o início do curso, de permitir que as discussões aqui travadas nessa pesquisa viessem fortalecer as lutas no campo da prática.

*“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 que um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzam
os fios de sol de seus gritos de galo,
para que a manhã, desde uma teia tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.”*

Do poema “Tecendo a manhã”

João Cabral de Melo Neto

RESUMO

A presente pesquisa elegeu como objeto de investigação o controle social com prioridade para os conselhos na educação básica pública e tem como objetivo analisar a atuação dos conselheiros, na sua finalidade precípua de fiscalização dos recursos financeiros, dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará. Para apreender o objeto, estabeleceram-se as seguintes questões: Como se configurou o movimento social de luta pelo controle social e pelo disciplinamento dos recursos financeiros na educação pública? De que maneira os conselhos na educação básica pública se relacionam com os movimentos sociais e ambos reinventam práticas de controle social? Como tem sido a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará, segundo os eixos: composição e legislação, conselheiros, atuação cotidiana e estrutura de funcionamento? Que concepções e práticas de controle social na educação básica pública são construídas e vividas pelos servidores da área de controle e os conselheiros do Fundeb no Ceará? A abordagem metodológica aproxima-se do materialismo histórico dialético e situa-se na perspectiva qualitativa, considerando-se as contradições na atuação dos conselhos, à luz dos dados obtidos pelo Questionário (Anexo A) e o Consolidado de irregularidades (Quadro I) e dez entrevistas realizadas com os servidores dos órgãos de controle que atuam diretamente sobre o Fundeb. O estudo está dividido em três capítulos: o primeiro trata do referencial de Estado em Marx e Gramsci, a conceituação do controle social em educação nesse prisma e um histórico do disciplinamento dos recursos educacionais no Brasil; o segundo busca analisar os conselhos como instrumentos de controle social, as contradições e as questões neopatrimonialistas na sua atuação e localiza o CACS do Fundeb nesse contexto e na legislação; e o terceiro capítulo analisa os dados construídos no campo a partir dos eixos: composição e legislação, conselheiros, infraestrutura e atuação no cotidiano. E como resultados o estudo aponta que a visão do controle social em educação carece ainda de um viés crítico que dê conta das contradições envolvidas na atuação dos conselhos, que criados em um contexto das ideias neoliberais e dos organismos internacionais, surgem como instrumentos de colaboração dos sistemas de controle no processo de municipalização das políticas educacionais, mas também resultado da luta da sociedade civil pelos seus direitos sociais. Desse modo existe um caráter contraditório imanente nos CACS do Fundeb, na sua atuação técnico-contábil demandada pelas normas e regras oficiais e o seu aspecto político-formativo, como aspiração da população por uma educação de qualidade social. Essa contradição permite, pela estratégia da guerra de posição, que esse conselho seja um palco de luta entre interesses dos trabalhadores, utilizando a fiscalização técnica como espaço de participação e de materialização de direitos sociais.

Palavras-chave: Controle social; Fundeb; Gestão da Educação Básica; Conselhos.

ABSTRACT

This research has as its main theme the social control as councils priority in public primary education and aims to analyze the performance of the council, in its essential purpose in supervision of financial resources, the CACS Fundeb in 2007/2009, at the state of Ceara. To grasp the subject, the following questions have been established: How did social movement fighting for social control and the discipline of financial resources in public education have been set up? How do the councils in basic public education are related to social movements, and did both of them reinvent the practices of social control? How did the counselors of Fundeb CACS in 2007/2009, at the State of Ceará perform, according to the axes of: composition and law, counselors, daily performance and operating structure? What concepts and practices of social control in public primary education have been developed and experienced by staff in the control area and Ceara's Fundeb counselors? The methodological approach is close to the dialectical and historical materialism and lies in qualitative terms, considering the contradictions of the councils activities based on the data obtained from the Questionnaire (Annex A) , the Consolidated irregularities (Table I) and ten interviews of the organs of control officials that act directly on the Fundeb. The study is divided into three chapters: the first is the benchmark of State in Marx and Gramsci, the concept of social control in education in a historical perspective and the discipline of educational resources in Brazil, the second seeks to analyze the councils as instruments of social control contradictions and neo-patrimonial issues in their actions and places the Fundeb CACS in this context and legislation, at last, the third chapter analyzes the field data extracted from the areas of: board composition, training, infrastructure and performance in everyday life . And as the study results indicates that the vision of social control in education still lacks a critical bias, which gives an account of the contradictions involved in the activities of councils, that sets in a context of neoliberal ideas and international organizations have emerged as instruments of cooperation control systems in the decentralization process of educational policies, but are also the results of struggles of civil society for their social rights. Thus there is a immanent contradictory character in Fundeb CACS, in its technical performance demanded by the accounting standards and official rules and its political aspect-formation, such as aspiration of the population for quality social education. This contradiction allows, through the strategy of war of position, this council to be held as an arena for struggles between the interests of workers, using the technical supervision as an opportunity for participation and realization of social rights.

Keywords: Social control; Fundeb; Management of Basic Education; Councils.

LISTA DE SIGLAS

CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CGU-R	Unidade Regional da Controladoria-Geral da União
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGF	Inspetoria Geral de Finanças
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IVC	Imposto de Vendas e Consignação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROUNI	Programa Universidade para Todos

PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SECEX	Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
TCDM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
USP	Universidade de São Paulo
UnB	Universidade de Brasília

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Consolidação das constatações obtidas pelas Edições 25^a(2007) e 26^a, 27^a(2008) do Programa de fiscalização a partir do sorteio de municípios da CGU em relação ao Fundeb.

Quadro 2 - Municípios sorteados nas Edições 25^a(2007) e 26^a, 27^a(2008), em relação ao Fundeb.

Quadro 3 - Evolução da complementação de recursos da União ao Fundef/Fundeb.

Quadro 4 – Produções acadêmicas sobre o conselho do Fundef/ Fundeb.

Quadro 5 - Sujeitos da pesquisa.

Quadro 6 - Eixos de investigação.

Quadro 7 - Composição do Conselho do Fundeb por esfera.

Quadro 8 - Dados populacionais do Estado do Ceará em comparação ao Brasil e à Região Nordeste.

Quadro 9 - Dados educacionais do Estado do Ceará em comparação ao Brasil e à Região Nordeste.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1- Proposição do objeto de investigação.....	17
2 - Problematização do objeto.....	22
3- Relevância política, social e acadêmica.....	25
4 - Questões e objetivos da pesquisa	30
5- Sobre o método científico adotado na pesquisa.....	31
6- Estrutura e organização da Dissertação.....	37

CAPÍTULO 1

APROXIMAÇÕES ACERCA DO CONTROLE SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA COM PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

1.1-Visão de Estado e controle social	40
1.2- Aspectos do controle e o controle social na educação básica pública.....	49
1.3- Ações de disciplinamento dos recursos financeiros na educação básica.....	58
Conclusões parciais.....	74

CAPÍTULO 2

ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB: AVANÇOS E LIÇÕES

2.1- Dos conselhos da educação básica: definições e tipos.....	77
2.2- Antecedentes históricos sobre o surgimento dos conselhos.....	81
2.3- Conselhos e movimentos sociais.....	85
2.4- Práticas neopatrimoniais e os conselhos da educação básica	89
2.5. Legislação, estrutura e atribuições do CACS do Fundeb.....	90
Conclusões parciais.....	111

CAPÍTULO 3

A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB NO ESTADO DO CEARÁ

3.1- Aspectos e indicadores educacionais do Ceará.....	114
3.2- Sobre a composição dos conselhos.....	117
3.3- O perfil, a capacitação e a representatividade dos conselhos CACS Fundeb.....	122
3.4- A infraestrutura de apoio dos conselhos do Fundeb.....	127
3.5- A atuação dos conselheiros diante dos fatos cotidianos.....	134
3.6- O controle social na visão dos servidores área de controle.....	143
3.7- Conclusões parciais e proposições.....	148

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....152

Referências Bibliográficas.....162

Anexo

ANEXO A - Questionários Consolidados da CGU sobre os CACS- Fundeb.....	173
--	-----

Apêndice

APÊNDICE A - Instrumentos de Construção de dados - Roteiro de entrevistas.....	176
--	-----

O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb

Introdução

Este estudo, situado na Linha de pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, faz parte do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Ele prioriza como objeto o controle social na educação básica pública, tendo como foco a atuação dos conselheiros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cuja estruturação e finalidades encontram-se estatuídas na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e demais legislações decorrentes.

Ao assumir, em 2008, o cargo de Analista de Finanças e Controle (AFC) na Divisão de Educação Básica da Coordenação-Geral de Auditoria de Programas da Área de Educação II, da Controladoria-Geral da União¹ (CGU/PR), coube a mim atuar mais diretamente nas atividades de Controle do Fundeb, nos municípios que recebiam a complementação de recursos financeiros da União para atingir o valor mínimo por aluno.

Nesse ofício, passei a perceber que, nos relatórios das fiscalizações efetuadas nos municípios pelas equipes da CGU, os CACCS tinham uma atuação inócua, pouco expressiva e quase formal. Os servidores da área de controle que efetuaram essas fiscalizações também compartilhavam essas asserções. Esse fato instigou-me, pois o que levaria um gestor, guardião dos recursos públicos com uma finalidade tão relevante, a ter um instrumento de participação social e de garantia de direitos tão restrito e uma atuação tão aquém do necessário? Assim surgia a necessidade de entender como essa atuação se dava e as forças envolvidas que conduziam a pouca efetividade percebida. Nestes termos, fez-se necessário desvendar as contradições e o conjunto de questões imbricadas no processo.

Como profissional que atua no controle dos recursos públicos federais na área de educação, os relatórios de auditoria cotidianos apresentaram-me uma parte da realidade dos

¹ Órgão da Presidência da República que concentra as atribuições de controle interno do Poder Executivo Federal, fiscalizando a execução de Programas de Governo.

municípios do nordeste brasileiro, mostrando o desvio² de recursos financeiros da educação pública, indispensáveis ao processo educativo.

Na qualidade de servidor público federal, com funções ligadas ao financiamento educacional, proponho analisar a atuação de gestores em uma instância democrática que pode servir de instrumento político e social para uma educação pública de qualidade social, compreendida como aquela que considera os fatores socioeconômicos, os culturais e o financiamento público adequado, diferente da lógica utilitarista de mercado.

A qualidade social da educação expressa-se na preocupação social, na forma de organização do trabalho pedagógico e de gestão da escola, nas formas de interlocução da escola com as famílias, no ambiente saudável, na política de inclusão efetiva, no respeito às diferenças, no diálogo como premissa básica, no trabalho colaborativo e nas práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (SILVA, 2009). A educação, ainda que alguns não a vejam na sua condição de um direito social, continua sendo alternativa ímpar para os problemas da nação, como fonte de progresso e como possibilidade de emancipação social dos trabalhadores.

Desde a Constituição Federal de 1988, por força da luta dos movimentos sociais que asseguraram os direitos sociais, surge a necessidade de mecanismos de controle e de acompanhamento da efetivação desses direitos, como exercício do controle social pela população. No que tange a política educacional, a descentralização de atribuições da esfera federal para estados, municípios, organizações não governamentais e até para a própria escola, contribui para o florescimento do ideário e das práticas da gestão democrática e da participação de novos atores no ambiente escolar, fazendo dessa questão, o controle social, objeto de discussão e estudo, na busca de fortalecer as práticas participativas.

O controle social sobre a gestão da educação ainda é mitificado, como uma panacéia que pode reduzir os problemas da gestão dos recursos públicos. Neste estudo, entretanto, adota-se uma visão crítica em relação ao Estado brasileiro e sobre a questão do controle social na educação básica pública, buscando a essência dessa questão. Desse modo, a ideia de analisar a atuação dos conselheiros possibilita compreender o significado desse espaço, os conselhos de educação, bem como evidenciar as relações que eles estabelecem com os

² Conforme disponibilizado nos relatórios do sítio da Controladoria-Geral da União, as ações de fiscalização e as denúncias revelam desvios da gestão, fruto de práticas administrativas distorcidas e de deficiências nos controles, dada a gama de recursos descentralizados para a educação, o que, por si só, já representa avanços sociais e também fragilidades. Não se trata de ilações sobre casos concretos e, sim, generalizações sobre as diversas situações cotidianas na gestão educacional, registradas em periódicos e apuradas em ações dos órgãos de controle, gerando ações julgadas pelo Poder Judiciário.

representados e com o poder político. Além disso, pode contribuir para reordenar a gestão do sistema de ensino, incidindo na escola, como destinatária principal dos recursos desse Fundo, pois ele abarca as vitais demandas de manutenção e funcionamento da instituição escolar, condições indispensáveis, mas não únicas, para o pleno desenvolvimento das atividades educacionais.

A condução de uma política pública deve caminhar associada à gestão financeira dos recursos que materializam as diretrizes pensadas na política. E, se ela é executada com deficiência, isso acarreta consequências para o desenvolvimento e atendimento desses beneficiários. No caso, se o conselho do Fundeb tem uma atuação a contento, isso influencia a condução da política educacional como um todo e revela a capacidade organizativa da sociedade civil para exigir seus direitos.

Assim, elegeu-se para o estudo a atuação dos conselheiros nos primeiros anos de implantação do Fundeb, tendo como *locus* o Estado do Ceará, entre os anos de 2007 e 2009.

1. Proposição do objeto de investigação

Essa pesquisa tem como situação fundante os dados sistematizados no Mapa consolidado do questionário de fiscalização em municípios, constante do Anexo A. Esse mapa é fruto da aplicação de questionários em ações de fiscalização da CGU nos municípios do nordeste brasileiro, relativos à gestão de 2007 a 2008. As Constatações de irregularidades estão registradas no Quadro 1, que apresenta um resumo das principais delas encontradas na gestão do Fundeb, oriundas dessas ações de controle levadas a cabo pela CGU. Esses dados, constantes do Quadro 1 e do Anexo A, mostram que, ao longo do período estabelecido, a situação da gestão do Fundeb inspira estudos para analisar como ocorre a aplicação desses recursos em prol dos estudantes e profissionais da educação básica pública.

Em cada edição do Sorteio de Municípios³, a equipe de fiscalização da CGU dirige-se a um dos municípios selecionados. Durante o processo, além das atividades costumeiras de fiscalização, os conselheiros locais são entrevistados pela equipe e aplicam-se um questionário cujos dados estão consolidados no Anexo A. Além disso, com base nos relatórios oriundos dessas ações de controle, os resultados obtidos durante os sorteios, nas edições

³ Forma de fiscalização dos municípios que recebem recursos transferidos pelo Governo Federal. A seleção dos municípios a serem fiscalizados se dá por sorteio público com o apoio da Caixa Econômica Federal, sorteando-se sessenta municípios em cada edição. Em todas as suas edições, após sorteado, o município recebe a fiscalização de uma equipe da CGU sobre os recursos dos Programas Federais ali executados.

25^a(2007), 26^a e 27^a(ambos em 2008)⁴, foram sistematizados no Quadro 1, com destaque para as principais inconsistências encontradas na gestão.

Em cada sorteio, são escolhidos municípios diferentes dos anteriores, sempre num total de sessenta. Desses, apenas 27 são fiscalizados pelo Fundeb, por se enquadrarem na faixa daqueles que recebem complementação de recursos financeiros da União⁵. Essa forma de seleção de municípios visa principalmente a escolhê-los de forma impessoal, uma vez que a CGU não tem condições de fiscalizar os 5.565 municípios brasileiros, com a profundidade necessária. Utiliza-se, assim, o Sorteio Público como estratégia para coletar uma amostragem para a verificação da gestão dos programas federais, de forma aleatória e com publicidade e transparência.

Os dados coletados pela CGU, constantes do Anexo A e no Quadro 1, revelam que a atuação dos conselheiros apresenta deficiências e distorções. São elas, principalmente: a baixa frequência dos membros às reuniões; os baixos percentuais de verificação de extratos bancários; a pouca emissão de pareceres e a baixa quantidade de denúncias de irregularidades apuradas por parte desses conselhos. Todos dados que indicam fragilidades desses órgãos, denotando uma atuação quase figurativa e formal.

O Quadro 1, por sua vez, demonstra a diversidade de irregularidades encontradas nas fiscalizações da CGU, muitas delas, envolvendo o desvio de recursos destinados à educação pública daquela comunidade, para o âmbito privado, em que pese à existência dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social- CACS do Fundeb nesses municípios, e com atribuições de zelar pela correta execução desses recursos. A seguir tem-se os dados do quadro 1 com resultado das três edições do Programa de fiscalização da CGU, a partir do sorteio de municípios, envolvendo apenas aqueles que recebem complementação do Fundeb⁶, sendo cerca de 27 municípios por sorteio, em um total de 78 municípios.

⁴ Durante os sorteios de municípios, a CGU realiza entrevistas com os conselheiros, reunidas em um questionário de cunho gerencial, cuja consolidação está no Anexo A. As auditorias nos municípios geram relatórios em que constam as situações atípicas encontradas e que são encaminhados ao Gestor federal do programa, ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas da União. A consolidação dessas situações atípicas, chamadas pela CGU de constatações, está no Quadro 1.

⁵ O Quadro 3 mostra a evolução da complementação da União, bem como os estados que receberam esse recurso nos diversos exercícios.

⁶ O entendimento do Tribunal de Contas da União e da legislação vigente, desde a criação do Fundeb, é que os órgãos de controle federais têm competência apenas para fiscalizar os municípios dos estados que recebem a complementação da União.

Quadro 1.**Consolidação das constatações obtidas nas edições 25ª (2007) e 26ª e 27ª(2008) do Programa de Fiscalização a partir do Sorteio de Municípios da CGU em relação ao Fundeb.**

Constatação	Edições do Sorteio			Total
	25ª	26ª	27ª	
Despesas realizadas em objeto diverso do objetivo do Fundeb.	10	16	19	45
Sobrepçoço na aquisição de materiais.	1	2	1	4
Falta de comprovação documental de despesas realizadas.	2	8	14	24
Despesas sem a realização de licitação	4	7	7	18
Fracionamento de despesa.	2	6	9	17
Irregularidades em processos licitatórios com indícios de fraude.	6	15	8	29
Pagamentos efetuados por materiais/serviços não recebidos.	1	3	10	14
Falhas na formalização dos processos licitatórios.	11	11	14	36
Movimentação indevida da conta específica do Fundeb.	3	7	8	18
Descumprimento do limite mínimo de 60%	1	6	7	14
Falhas no pagamento de professores.	2	5	8	15
Inexistência/ineficiência de controle sobre os bens, materiais e serviços adquiridos.	5	4	4	13
Utilização de veículos inadequados e transporte irregular de escolares com riscos para os estudantes.	1	1	4	6
Total	49	91	113	253

Fonte: Construção do autor e consolidado a partir dos Relatórios de Sorteios da CGU.

Esses dados estão disponíveis no site da CGU e, para fins de análise dos resultados das edições 25ª(2007) e 26ª e 27ª(2008), têm-se, a seguir, os municípios que foram sorteados e que tiveram a sua gestão do Fundeb analisada pela CGU.

Quadro 2.
Municípios sorteados nas edições 25^a (2007) e 26^a, 27^a (2008), em relação ao Fundeb.

UF	25°	26°	27°
AL	Pindoba; Coqueiro Seco.	Roteiro; Girau do Ponciano.	São Luís do Quitunde; Tanque d'Arca.
AM	Não se aplica.	Tapauá.	Maués.
BA	Érico Cardoso; Lagoa Real; Camamu; Tanque Novo; Iraquara.	Campo Formoso; Nova Viçosa; Ibirataia; Conceição do Coité; Aramari.	Buerarema; Guaratinga; Ituaçu; Gandu; Glória.
CE	Capoeiras; Amontada; Nova Russas; Barroquinha.	Mucambo; Uruoca; Itarema.	Quixeramobim; Cariús; Tamboril.
MA	Primeira Cruz; Carutapera; Imperatriz.	Apicum-Açu; São José de Ribamar; Duque Bacelar.	Presidente Sarney; Afonso Cunha; São João Batista.
PA	São Geraldo do Araguaia; Marabá; São Félix do Xingu	Pacajá; Bannach; São Sebastião da Boa Vista	Ulianópolis; Cachoeira do Piriá; Peixe-Boi.
PB	Araruna; Itabaiana; Brejo do Cruz.	São Sebastião do Umbuzeiro; Poço de José de Moura; Pitimbu.	Diamante; Santa Teresinha; Carrapateira.
PE	São Caetano; Sairé; Capoeiras.	Pesqueira; Ipub; Sanharó.	Água Preta; São José do Egito; Santa Cruz.
PI	Angical do Piauí; Campo Largo do Piauí; Canavieira.	Alegrete do Piauí; Murici dos Portelas; Altos.	Jacobina do Piauí; Francinópolis; Caldeirão Grande do Piauí.

Fonte: Construção do autor e sítio da CGU.

De fato, o trabalho de fiscalização da CGU não é, apenas, uma questão de avaliar os documentos na sua conformidade legal. Inclui, também, um processo de verificação da materialização da política pública descentralizada naquelas comunidades, relatando as irregularidades e as impropriedades detectadas. Rompe-se o paradigma de somente analisar documentos, levando o controle, efetivamente, para onde as políticas estão sendo executadas.

É importante destacar que quando os auditores da CGU vão aos municípios, eles não examinam apenas contas e documentos, mas fazem, principalmente, a inspeção física das obras e serviços, e privilegiam, sobretudo, o contato com a população. Vão às escolas verificar se há merenda escolar e se ela está sendo preparada em boas condições de higiene [...] (HAGE, 2010, p. 59)

Esses relatórios revelam que, na aplicação desses recursos – destinados ao pagamento de professores, transporte escolar, manutenção e construção de escolas, aquisição de material didático e tantas outras despesas de suporte material ao processo educacional –, há indícios⁷

⁷ Os relatórios de fiscalização da CGU utilizam metodologia própria da Auditoria Governamental e registram as irregularidades e impropriedades da gestão, apresentando indícios de falhas. Tais relatórios são enviados para o Tribunal de Contas da União, para o Gestor Federal e para o Ministério Público Federal, para que esses órgãos

de ocorrência de desvios, de uso inadequado e de superfaturamentos nas aquisições efetuadas com esses recursos, privando, em parte, a efetivação de um direito social subjetivo, de uma educação melhor, pelo menos nos seus aspectos almejados.

Os dados do Quadro 1, por exemplo, indicam irregularidades quando apresentam despesas custeadas com recursos do Fundeb em aplicações distintas daquelas elencadas nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (LDB). Esses artigos definem como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

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

[...]

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

promovam as penalizações nas esferas civil, penal e administrativa, bem como solicitem o ressarcimento ao Erário, no que couber.

Essas situações de indícios de desvios de recursos financeiros de suas finalidades na educação, consolidadas no Quadro 1, acarretam consequências para a manutenção e o desenvolvimento da educação no município. Os recursos, pelas normas que regem o Fundeb, destinam-se ao investimento em áreas afetas à educação básica, com observância das normas que regem as despesas públicas. Os dados obtidos dos relatórios da CGU nos sorteios indicam situações de fuga, inadequação a essa normatização.

As irregularidades detectadas na aplicação de recursos, somadas aos aspectos históricos de carências no acompanhamento popular da gestão dos recursos públicos, trazem como consequência, no plano concreto, a negação desse direito social. São recorrentes casos de professores que não recebem a remuneração condigna, de falta de material didático nas escolas, de escolas em número insuficiente, de pagamento de docentes atrasados, além de transporte escolar em condições subumanas, dentre outras deficiências na gestão da política educacional, como documentado em relatórios da Controladoria-Geral da União e em artigos da imprensa⁸.

O objeto proposto neste estudo, portanto, pode ser apresentado como: a atuação dos conselheiros do Fundeb, com funções e atribuições institucionais em relação à gestão, como membros de uma instância de acompanhamento e controle.

2. Problematização do objeto

O controle institucional dos recursos da educação básica pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, foi atribuído ao setor de Controle Interno organizado de forma sistemática, por meio do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão vinculado à Presidência da República, exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle do Poder Executivo Federal, a orientação normativa necessária. Além de ter caráter fiscalizatório, zela pelas atribuições previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988.

Entre as suas múltiplas atribuições legais, cabe à CGU, por meio de auditorias e ações de fiscalização, o papel de acompanhar a gestão dos recursos federais voltados para a educação, cuja operacionalização e a normatização, após a Constituição Federal de 1988, ocorre predominantemente de modo descentralizado pelos municípios.

Dessa forma, esse modelo descentralizado é aplicável aos vários programas educacionais, que preveem a distribuição de recursos pelos mais de 5.500 municípios do país,

⁸ Ver a matéria de Aranha (2010), publicada em 2010.

gerando a necessidade de prestação de contas junto a gestores federais, tribunais e, conseqüentemente, de um controle social vigilante que garanta àquelas populações destinatárias desses recursos usufruí-los de maneira adequada.

A verificação da CGU tem a finalidade de fiscalizar todos os recursos repassados⁹ pelo Governo Federal aos municípios, inclusive os recursos do Fundeb nos municípios sediados nos estados que recebem complementação da União. Após a fiscalização, as situações encontradas são consignadas em relatórios, que, além de disponibilizados na *internet*, são encaminhados a outras instâncias, como os Tribunais de Contas¹⁰ e o Ministério Público¹¹, no que couber, indicando as irregularidades constatadas naquela gestão. Além disso, em termos de promoção da transparência do controle social, nos municípios de pequeno porte, a ação da CGU mostra a presença da União na fiscalização de seus programas e, no dizer de Pires (2005, p. 26-27):

[...] se o município é maior, você põe doze, quinze auditores para ir lá, ou vinte. Se for menor, põe cinco, seis e até sete. E é uma surpresa para a sociedade local. Chega num municípiozinho, quanto mais recuado, mais eles se sentem honrados e valorizados.

É nessa atividade de fiscalização, nesse Brasil diverso e pouco revelado no disciplinamento de proventos, que se afere a atuação dos CACS-Fundeb apresentada nos Anexo A e Quadro 1. Essas experiências, tabuladas em relatórios e registradas pelos integrantes das atividades de fiscalização e controle da CGU, justificam o estudo e desvendamento dessa questão, permitindo, assim, construir um conhecimento sobre o desenvolvimento da política educacional na região nordeste e sobre a atuação dos conselheiros, entendendo-se, sempre, o controle como uma forma de garantia de direitos e como um campo de disputas e de tensões.

O problema fundante pode ser formulado da seguinte maneira: os conselhos do Fundef apresentavam deficiência na atuação dos seus conselheiros, seja pela baixa representatividade popular, seja pela falta de acompanhamento da execução dos recursos. Esse problema persiste no Fundeb? De que forma a atuação dos conselheiros do Fundeb imputa outras práticas que conduzem e aperfeiçoam o controle social sobre os recursos da educação básica pública?

⁹ A maior parte dos municípios recebe recursos federais na área de educação alusivos a Programa de Alimentação escolar (PNAE), Transporte Escolar (PNATE), Construção de creches (Proinfância), entre outros.

¹⁰ Órgão auxiliar do Controle externo do Ente (União, Estado, Município), que fiscaliza e julga as contas dos administradores.

¹¹ Segundo preceito do art. 127 da Constituição Federativa do Brasil de 1988: "*O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*".

No Fundef, a atuação dos conselhos, em estudos realizados por Mendes (2004), indicava a pouca efetividade desse modelo e se observavam inúmeras constatações de deficiência na gestão dos recursos educacionais, como asseverado pelo autor:

O tipo mais corriqueiro de irregularidade, constatado em 73% dos municípios analisados, é a ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, principalmente por subserviência dos conselheiros aos prefeitos, seguindo-se (indícios de) desvios de recursos (63%), desvio de finalidade (60%), baixa qualidade de controle gerencial (52%) e indícios de fraudes em processos licitatórios (43%) (MENDES, 2004, p.3).

Ou, também, quando ele afirma:

[...] Se a comunidade não se envolve (a ineficácia da quase totalidade dos Conselhos é uma demonstração cabal disso), a municipalização perde muito de sua atratividade. Por isso, parece ser urgente que se encontrem novas formas de monitoramento dos recursos do Fundo nos municípios mais carentes (MENDES, 2004, p. 3).

As situações selecionadas parecem assemelhar-se à gestão do Fundeb descrita no Quadro 1, apesar da criação desse novo fundo prescrever na legislação avanços sobre a constituição e atuação dos conselhos. Estudos de Bassi e Camargo (2008) indicam a inserção de novos dispositivos, ainda que nos aspectos formais, que sugerem a melhoria da atuação do CACS do Fundeb em relação ao Fundef, principalmente em relação à autonomia, aos critérios de composição, às regras de indicação dos representantes, aos impedimentos na indicação e à forma de apoio aos conselheiros.

Nesses termos, o presente estudo elege os municípios do Estado do Ceará, pelos seguintes critérios: 1) o Estado do Ceará recebe a complementação da União, o que enseja a fiscalização dos recursos pelo TCU e pela CGU; 2) possui também um Tribunal de Contas exclusivo para a fiscalização da gestão dos municípios, o que pela especialização, facilita o acúmulo de experiências junto a gestão do Fundeb; e 3) O Ceará recebe recursos federais da Alimentação Escolar, Transporte Escolar e de diversos convênios na área da educação¹².

Os Estados do Pará e da Bahia também têm Tribunal de Contas dos Municípios e recebem complementação da União. Mas, em termos de singularidade, as características sociais do Ceará demonstram ser, ele, um estado mais propício para o estudo, pois guarda historicamente índices educacionais e de IDH¹³ abaixo do desejável, o que justifica a escolha desse *locus* para investigar a atuação dos conselheiros, em se tratando de recursos públicos

¹² Os municípios do Ceará que aderiram ao Plano de Ações Articuladas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) recebem recursos por meio de convênios para capacitação de docentes, funcionários, construção de creches, apoio a diversidade e a educação especial, dentro de suas necessidades diagnosticadas, dentro da função supletiva e de apoio técnico da esfera federal em relação à educação básica.

para a educação. Além disso, o Estado do Ceará representa, pelas suas características, o perfil de outros estados do nordeste brasileiro, região que, predominantemente, recebe complementação da União e que, pelas suas desigualdades em relação aos demais estados da federação, enseja a relevância de um estudo dessa natureza. Acrescenta-se, ainda, um histórico de dominação das elites locais sobre as comunidades nos fenômenos sociais do coronelismo¹⁴ e nas práticas políticas vigentes – um traço marcante da política no nordeste brasileiro. Essa combinação de fatores justifica a escolha apresentada.

3. Relevância política, social e acadêmica

O financiamento do Ensino fundamental era efetuado pelo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), regido pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que previa uma estrutura de controle social similar à estrutura de controle social do Fundeb:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei

O Fundeb movimenta, conforme estimativa do FNDE de 2011, cerca de 94 bilhões de reais/ano no país inteiro. É composto de recursos da União, dos estados e dos municípios, em uma complexa engenharia financeira de agregação desses valores por Estado. Ele prevê um mínimo de investimento por aluno matriculado segundo o censo escolar da educação básica, complementado pela União, dentro do escopo de sua função supletiva¹⁵, prevista na LDB, art. 8º § 1º: “*Caberá à União a [...] exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.*”

O quadro a seguir apresenta a evolução dessa complementação:

¹³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador para avaliação de países, no âmbito da ONU, sendo composto de dados relativa à expectativa de vida ao nascer, à educação e ao PIB *per capita*.

¹⁴ Coronelismo é o nome dado às ações de senhores de terra, chamados de coronéis, no domínio econômico e social para o direcionamento eleitoral em causa de particulares. Segundo Janotti:

O característico coronel foi por muito tempo um fazendeiro, possuidor de várias propriedades em diversos distritos. O coronel fazendeiro era aquele que mais se aproximava do histórico senhor de engenho da antiga sociedade patriarcal. Constituiu-se ele, também, em um elo na evolução do poder pessoal que se situava entre a antiga sociedade escravocrata e a moderna sociedade capitalista (JANOTTI, 1989, p.42).

¹⁵ Ver estudos sobre o Fundeb e o extinto Fundef: Davies (2008), Monlevade (2001), Pinto (2008), Camargo & Bassi (2008), Lima (2006) e Souza (2006).

Quadro 3.

Evolução da complementação de recursos da União ao Fundeb.

Ano	Complementação da União	Estados
2007	2 Bilhões	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2008	3,2 Bilhões	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2009	5,1 Bilhões	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2010	6,8 Bilhões	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2011	(Prevista) 7,8 Bilhões	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI

Fonte: Sítio do FNDE.

O Fundeb está presente nos 5.565 municípios brasileiros (IBGE, 2010), como forma primordial de financiamento da educação básica, sendo aplicado em componentes fundamentais, como: transporte escolar, remuneração e capacitação de docentes, aquisição de material didático, reformas e construções de escolas, aquisição de equipamentos e mobiliário, entre outros, atendendo, conforme dados do censo escolar da educação básica de 2010 (BRASIL, 2010), um público de cerca de 43,9 milhões de jovens e crianças estudantes do sistema público, na realidade brasileira desigual, sócio e economicamente.

Além disso, os CACS do Fundeb, por força do art. 24, § 13, da Lei nº 11.494/2007, também fiscalizam a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)¹⁶ e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Cabem a esses conselhos, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, além de acompanhar a execução do censo escolar dos municípios.

Esses dados servem para demonstrar a capilaridade, amplitude e importância na infraestrutura da educação e volume de recursos que envolvem o Fundeb, estando na execução desses toda sorte de ações que visam a uma educação de qualidade social¹⁷, o que exige práticas de efetividade no seu controle. Destarte, os dados indicam que o trabalho dos conselheiros tem-se caracterizado pela avaliação técnica de contas, distante de ações típicas de participação social, como o envolvimento dos cidadãos no monitoramento de políticas públicas tomando-as como um direito.

Outrossim, a relevância política do estudo deve-se:

- a) à significativa quantidade de recursos orçamentários públicos envolvidos;

¹⁶ Programa do tipo Fundo-a-Fundo, ou seja, transferência direta sem a necessidade de celebração de Convênio, gerenciado pelo FNDE, que, visando a diminuir a evasão escolar, presta apoio financeiro aos municípios para a manutenção do transporte escolar na zona rural.

¹⁷ Diz-se da qualidade social da educação aquela que não tem um verniz mercantil, mas a que enxerga a educação de qualidade que considera a diversidade, a participação, a inclusão e a interlocução com a comunidade, professores, alunos e funcionários.

- b) ao fato de os municípios dessa região receberem complementação da União para a implementação do Fundeb e de, neles, serem conhecidas as práticas políticas neopatrimonialistas;
- c) à compreensão dos conselhos em educação como um avanço e, ainda assim, ao fato de os índices de escolarização naqueles municípios exigem medidas austeras;
- d) à crença de que os conselhos sociais na educação básica pública são mecanismos de participação e de controle de uma política social a serem apropriados pelos sujeitos.

Da mesma forma, no que tange a formulação da política, a vigência do Fundeb exige estudos de como se está desenvolvendo o controle do fundo, pois eles influenciarão na concepção de novos modelos de financiamento, da mesma forma como nos estudos sobre o Fundef influenciaram e aperfeiçoaram a composição do Fundeb em 2007 (BRASIL; AVANTE, 2004).

No aspecto da relevância social, cabe registrar que o modelo de controle social adotado nos CACS¹⁸ é utilizado em outros programas descentralizados e, também, que seu estudo contribui para as ações da comunidade junto à gestão em recursos com essa característica. Da mesma forma, pelo fato de o Fundeb estar presente em todos os municípios e servir como fonte de financiamento prioritária para 85,4% dos jovens e crianças matriculados na educação básica, conforme dados do censo escolar de 2010, o estudo de mecanismo de acompanhamento e controle desses recursos tem efeitos sobre a vida dessas comunidades.

No que tange a relevância acadêmica, o Quadro 4 demonstra vários estudos sobre o tema, sob a égide do Fundef e alguns sobre os conselhos do Fundeb. Cabe assinalar que o Fundeb é um instrumento de implantação iniciada, efetivamente, em 2007, e que se observa, nos estudos realizados, que eles se diferenciam do aqui proposto, seja pelos atores envolvidos, seja pela abordagem epistemológica adotada.

Os estudos coletados tratam diretamente dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, adotados pelo Fundef e posteriormente pelo Fundeb, em pesquisas predominantemente na área de mestrado e no âmbito dos estados mais desenvolvidos economicamente, ou seja, o eixo Rio de Janeiro- São Paulo. A abordagem do tema se dá por

¹⁸ Pode-se dizer que os CACS representam um modelo de conselho de controle social e de acompanhamento da gestão que tem como traço marcante a composição que mescla representantes do setor público e da sociedade, bem como uma atuação técnica, voltada, predominantemente, para verificação das contas alusivas à execução da gestão de uma política. Esse modelo é utilizado no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e na Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social.

aspectos do cotidiano dos conselhos e pelas relações desses com os processos de financiamento da educação.

Quadro 4.

Produções acadêmicas sobre o Conselho do Fundef/Fundeb.

Univ.	Aluno	Orientador	Tipo	Data	Título
PUC/RJ	Derli Silveira	Prof. Dr. José Carmello Braz de Carvalho	Dissertação	2006	Fiscalização e Controle do Fundef: Ação dos Órgãos do Estado e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro
UFRN	Pauleany Simões De Moraes	Prof. ^a Dr. ^a Magna França	Dissertação	2006	Os Conselhos como mecanismos de democratização da Política Educacional: Participação e poder de decisão nas ações do Conselho de Controle Social do Fundef de Paranaimirim/RN
USP	Juca Gil	Prof. ^a Dr. ^a Lisete Regina Gomes Arelaro	Tese	2007	Financiamento da Educação e Gestão Democrática- Um Estudo Acerca do Conselho do Fundef no âmbito da União
USP	Kátia Aparecida Dos Santos	Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo	Dissertação	2007	O CACS do Fundef- Um Estudo de Caso do Município de São Paulo
UCDB	Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral	Prof. Dr. ^a Regina Tereza Cestari de Oliveira	Dissertação	2009	A Participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos Municípios de Mato Grosso do Sul
UFBA	Ubirajara Couto Lima	Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão	Dissertação	2009	As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb
UFF	Rose Cléia Ramos da Silva	Prof. Dr. Nicholas Davies	Tese	2011	O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Campo Verde: Conflitos e confluências

Fonte: Plataforma Lattes/CNPq- acesso em 1.4.2011.

Os estudos apresentados estão voltados para as questões da participação popular nos conselhos, da presença dos movimentos sociais e dessas relações com as categorias de

participação e democracia. Esse estudo se diferencia por se propor a analisar a atuação dos conselheiros e as contradições subjacentes em suas atribuições, sendo a questão da participação um dos componentes que compõe essa atuação. Ele envolve, também, a discussão sobre os tipos de conselhos e o processo histórico de formação e capacitação dos conselheiros.

Um outro aspecto inovador é o fato de o estudo se utilizar de dados coletados pelos profissionais da área de controle e da sua atuação, diferenciando-se de outras pesquisas, nesse campo, que geralmente ouvem os conselheiros e ex-conselheiros do Fundeb/Fundef. Além disso, elegeu o Estado ampliado na visão de Gramsci, buscando enxergar essa atuação e seus limites como práticas contraditórias que fizeram emergir o controle social, constituindo-se como uma conquista dos trabalhadores, de modo a obter uma inserção ativa nas decisões políticas dos problemas sociais.

No campo pessoal o estudo permitiu aprofundar as reflexões iniciadas na graduação e possibilitou contribuições no seu desenvolvimento da minha prática profissional, como Analista de Finanças e Controle da CGU que atua diretamente sobre as Unidades do Ministério da Educação.

Por fim, a importância desse estudo é que ele dialoga com profissionais de outras áreas que não a educação, apresentando discussões que tem reflexo no estudo da gestão pública, da auditoria, da ciência política e do direito administrativo, dado o aspecto multidisciplinar que envolve a questão do controle social.

Assim, o objeto de estudo é a atuação dos conselheiros dos CACS-Fundeb, instância de controle social desse fundo, um órgão colegiado com atribuições definidas em lei federal, fundamentado na paridade governo-sociedade e que tem características de uma instância intermediária de prestação de contas do município e o seu tomador de contas, no caso, os Tribunais de Contas estaduais e municipais.

A concepção de educação adotada neste estudo compreende a educação pública como um direito social, universal e com possibilidades emancipatórias das comunidades. Da mesma forma, reafirma-se o princípio de ser financiada pelo Estado brasileiro. Esse financiamento deve prever mecanismos que garantam a chegada dos benefícios previstos aos seus destinatários, bem como arranjos institucionais para que a população possa exercer o controle sobre os recursos, de forma democrática.

Por seu turno, a concepção de políticas públicas adotada neste estudo as vê como ação estatal custeada por recursos do orçamento, por meio das quais o governo atua sobre a população para reequilibrar conflitos, tensões e, algumas vezes, atender ou direcionar

demandas dos trabalhadores. A política social, caso particular das políticas públicas, é um mecanismo contraditório na sociedade capitalista, pois:

Ao mesmo tempo em que essas políticas se articulam à estrutura dominante de acumulação do capital, elas respondem a pressões das forças organizadas e ao tipo de intervenção do Estado que estabelece uma regulação que visa dar conta da complexidade do próprio capitalismo e das forças capitalistas e também das forças anticapitalistas ou de pressão sobre as condições de reprodução da força de trabalho (FALEIROS, 2010, p. 12).

Sendo, assim, impossível dissociar no processo de análise de uma política as formas de organização do Estado e o conjunto de forças que atuam nele. Apenas imputar às políticas públicas como a ação estatal na busca de, por meio de serviços públicos, atenderem as demandas da sociedade, é uma visão que despreza as contradições da sociedade e não se coaduna com o referencial teórico da pesquisa, entendendo que as políticas públicas se inserem no contexto de uma sociedade capitalista.

Os conselhos são lugares públicos, plurais e coletivos de voz e vez da população, no âmbito dos direitos humanos e sociais. Esses espaços de debate assumem uma forma própria quando da gestão de recursos federais que são repassados aos municípios, fruto do processo de municipalização induzida inaugurada pela Constituição Federal de 1988.

Faz-se necessário, também, indicar as principais legislações que balizam o estudo. O fundamento legal da criação dos conselhos do Fundeb encontra-se no Capítulo VI da Lei nº 11.494/2007 e nos arts 10 e 11 do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, além de orientações específicas constantes do site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de acórdãos do Tribunal de Contas da União.

4. Questões e objetivos da pesquisa

4.1. Questões de investigação

- A) Como se configurou o movimento social de luta pelo controle social e pelo disciplinamento dos recursos financeiros na educação pública?
- B) Em que medida as práticas sociais e educacionais possibilitam a construção de um conceito de controle social em educação pública?
- C) Como o controle social na educação pública se constitui e se diferencia, em suas peculiaridades, de outras formas de controle?
- D) Como se compõem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb? Quais as suas atribuições instituídas e adquiridas?

- E) De que maneira os conselhos na educação básica pública se relacionam com os movimentos sociais e como ambos reinventam práticas de controle social?
- F) Como se tem dado a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará, segundo os eixos: composição e legislação, conselheiros, atuação cotidiana, e estrutura/condições de trabalho? E de que forma ela tem sido influenciada pelas contradições presentes nesses conselhos?
- G) Que concepções e práticas de controle social na educação básica pública são construídas e vividas pelos servidores da área de Controle?

4.2. Objetivo geral

Analisar a atuação dos conselheiros, na sua finalidade precípua de fiscalização dos recursos públicos da educação básica pública, dos CACS do Fundeb em 2007/2009, no Estado do Ceará.

4.3. Os objetivos específicos são:

- A) organizar um histórico acerca do disciplinamento dos recursos financeiros da educação pública, com a prioridade para a relação entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, nos anos de 2003-2010;
- B) analisar os CACS do Fundeb, pelo prisma do controle social, com o foco na atuação, atribuição e fiscalização dos recursos financeiros públicos da educação;
- C) analisar as concepções dos servidores dos órgãos de controle e a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb no Estado do Ceará, nos anos de 2007 a 2009, acerca da aplicação e fiscalização de recursos financeiros para a educação básica pública; e
- D) analisar o controle social: seu conceito e práticas instituídas na educação básica pública e relacionar as concepções construídas pelos servidores da área de controle.

5. Sobre o método científico adotado na pesquisa

De onde parte a pesquisa? Parte da consolidação dos dados gerenciais obtidos pela CGU nas fiscalizações efetuadas no Programa de Fiscalização, a partir dos sorteios dos municípios das regiões Norte e Nordeste, conforme disposto no Quadro 1 e no Anexo A.

Esses dados indicam situações em relação à atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle do Fundeb, apresentando contradições, limitações e dificuldades vivenciadas pelos conselheiros nesse espaço público conquistado com lutas, derrotas e avanços, mas de construção coletiva.

Por se tratar de um trabalho científico, a discussão metodológica se faz presente, e compreende a palavra *método*, que, oriunda da composição das palavras gregas *Metá* e *Odos*, denota a ideia de movimento, de processo, de caminho que leva a algum objetivo (DAL ROSSO, 2006). O método é uma relação que permite ao sujeito aprender e apreender a natureza do objeto, as suas determinações. Mas, apesar de ser caminho, o método não é apartado da figura do pesquisador, sendo um elemento vivo, concreto, “*que se revela nas nossas ações, na nossa organização do trabalho investigativo*” (GATTI, 2007, p. 43).

O estudo proposto busca desvendar aspectos dos conselhos, da vida dinâmica, em que o pesquisador não se encontra isolado, como em um laboratório, mas situado em um contexto social e histórico. Nessa opção, valoriza-se a relação sujeito-objeto, considerando-se que se trata de um objeto em movimento, o que demanda um método que dê conta dessa complexidade e dessa dinâmica. O caminho, o processo de abordagem desse objeto, necessita ser coerente com as suas características, permitindo-se chegar à essência.

Diversas são as correntes metodológicas. A utilizada aqui se aproxima da abordagem materialista histórico dialética, por acreditar que o método envolve uma questão teórica, uma visão de mundo que guia o pesquisador na escolha de seus caminhos, de suas técnicas e de seus instrumentos de pesquisa.

No dizer de Kosik:

O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças ao seu contrário. A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é. (KOSIK, 1976, p.11)

A abordagem adotada busca a realidade concreta do objeto, em um *detour*, na análise das relações e contradições intrínsecas dos elementos abstratos analisados no movimento do objeto concreto, para, assim, penetrar na sua essência, na coisa em si, fazendo emergir dessa síntese um conhecimento profundo do objeto, de forma a superar a aparência externa do objeto, rompendo aspectos imediatos e buscando o aspecto mediato (KOSIK, 1976).

Em termos mais objetivos, pretende-se apreender a atuação dos conselheiros no CACS do Fundeb, de fontes diversas, internas e externas aos processos, na reflexão sobre as contradições apontadas e na historicidade dos processos que culminaram na criação desses conselhos, na elaboração de sínteses sobre essa atuação, suas origens, suas motivações, interrelacionando-as com contextos diversos.

Para se analisar essa atuação, elegeram-se eixos – a composição dos conselhos, a sua capacitação, a sua atuação diante das demandas, a estrutura fornecida/necessária e a visão de controle social – oriundos do questionário efetuado nas edições 25^a, 26^a e 27^a do programa de fiscalização de municípios a partir dos sorteios públicos da CGU.

Essa abordagem visa a aprofundar as questões inicialmente apontadas por esses questionários, buscando, no campo e junto à análise documental, desvendar as relações e as contradições na atuação desses conselheiros. Esse “*todo indivisível de entidades e significados*” (KOSIK, 1976, p.24) permite romper essa visão unilateral e mergulhar profundamente nas questões fundamentais desses conselheiros, trabalhando com um conselho vivo, diversificado de funções e de seus componentes. Para esse estudo, optou-se por aproximar-se do materialismo histórico dialético como método e como visão de mundo, enquanto um:

[...] método que permite uma apreensão radical (que vai a raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica (FRIGOTTO, 1989, p. 73).

O mergulho na raiz dessas questões, na sua historicidade e concretude, acompanhando o seu movimento, exige uma abordagem que privilegie categorias coerentes. Essas categorias serão ferramentas para analisar a atuação desses conselheiros, que funcionam como pontos de partida, eixos já elaborados, para avançar no estudo dos conselhos.

Neste estudo, elegeram-se a categoria controle social, bem diferente do conceito durkheimiano que se referia ao controle da conduta dos indivíduos pelos elementos de seu convívio, fenômeno muito comum nas cidades com poucos habitantes (CARVALHO, 1995). O controle social aqui referenciado é o controle da ação estatal pela via democrática. Entende-se movimento social como:

[...] uma manifestação coletiva, organizada ou não, de protesto, de reivindicação, luta armada ou como um simples processo educativo. Entende-se que qualquer manifestação ou ação coletiva que se apresente com o objetivo de interferir numa ordem social, possa ser chamada de movimento social (BONETI, 2007, p.56).

O controle social é uma faceta desse movimento social, em que a ação tem um caráter cotidiano, de acompanhamento, de garantia da materialização de direitos a serem providenciados pela atuação estatal em prol de uma determinada comunidade.

Assim, compreende-se que a realidade, sempre contraditória, modifica-se por essa oposição de forças. No caso das questões sociais, são realidades que se movem, modificam-se mais rápido, demandando ir a raiz para se ter uma maior apreensão de sua totalidade. Para se

contrapor ao discurso de um mundo reto e de aparências, Konder traz luz a essa categoria, quando diz:

As conexões íntimas que existem entre realidades diferentes criam unidades contraditórias. Em tais unidades, a contradição é essencial: não é um mero defeito do raciocínio. Num sentido amplo, filosófico, que não se confunde com o sentido que a lógica confere ao termo, a contradição é reconhecida pela dialética como princípio básico do movimento pelo qual os seres existem. A dialética não se contrapõe à lógica, mas vai além da lógica, desbravando um espaço que a lógica não consegue ocupar (KONDER, 1997, p. 49).

A lógica dialética propõe enxergar essa contradição como parte do processo real. Ou melhor, vê nessa realidade uma sequência de fenômenos que existe enquanto contradição com as condições anteriores, surgindo por negação da realidade que o engendra (PINTO, 1969), constituindo uma característica constante da essência de cada coisa. Por isso, abandonar a visão da contradição é negar a essência das coisas, é esquecer o movimento, que faz de cada coisa um devir constante. Triviños também trata essa questão, quando assinala que:

[...] no desenvolvimento existem elementos chamados contrários. Estes, no processo de transformação, são opostos. Mas não pode existir um sem o outro, apesar de possuírem algum aspecto importante ou essencial que o outro não possui. Os opostos estão em contradição permanente. Isto é o que constitui a contradição, ou seja, a luta dos contrários. Desta maneira a contradição é a fonte genuína do movimento, da transformação dos fenômenos (1995, p.69).

A busca da unidade consensual pela contradição se torna a “unidade na diversidade”, em uma visão marxiana. Entender a realidade não é anular as suas contradições e, sim, considerá-las, como motor do movimento dessa mesma realidade. A contradição espelha sempre uma relação de conflito, na definição de um elemento pelo que ele não é, em que a essência da realidade concreta se dá pela negação do outro e não por relações de exterioridade (CURY, 1989).

No percurso da análise dos documentos, busca-se aproximar da reflexão de Gramsci, quando dizia que a estratégia de ocupação do poder pelas classes não pode ser o confronto direto, na chamada “guerra de movimento”, que foi exitosa nos países classificados de orientais¹⁹, e, sim, uma busca de posições e espaços, da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, como condição para o acesso ao poder do Estado (COUTINHO, 1989).

Essa perspectiva coloca a luta pela hegemonia como uma ação processual dos trabalhadores, buscando explorar espaços de ocupação de poder.

¹⁹ Gramsci chamava de orientais aqueles países em que a dominação era mais pela coerção do que pelo consenso, o que demandava estratégias de ação mais diretas, de cunho revolucionário, na chamada “guerra de movimento”. Nesses países, a dominação se dava mais pelo consenso, demandando da classe subalterna formas mais sutis de ação, na chamada “guerra de posição”.

Portanto, na “guerra de posição” que atravessa uma crise de hegemonia, preparando-a ou dando-lhe progressivamente solução, não há lugar para a espera messiânica do “grande dia”, para a passividade espontaneísta que conta com a irrupção de uma explosão do tipo catastrófico como condição para o “assalto ao poder”. O critério central para a decisão da crise é a iniciativa dos sujeitos políticos coletivos, a capacidade de fazer política, de envolver grandes massas na solução de seus próprios problemas, de lutar cotidianamente pela conquista de espaços e posições, sem perder de vista o objetivo final de promover transformações de estrutura que ponham fim à formação econômico-social capitalista (COUTINHO, 1989, p. 93-94).

Essa visão de guerra de posição municia e ainda explica como os trabalhadores, compõem os caminhos da luta e de resistência, pela via política. A guerra de posição é um esforço cotidiano, diuturno de ocupação de espaços públicos de decisões. Nessa visão, a *“guerra de posição é baseada na ideia de cercar o aparelho do Estado com uma contra-hegemonia, uma hegemonia criada pela organização de massa da classe trabalhadora”* (CARNOY, 1990, p. 29).

Na conjuntura da reprodução constante do capital, a categoria *guerra de posição* sintetiza os elementos de luta e de compreensão do papel dos movimentos sociais na transformação da sociedade. Conquistar posição não é compactuar com o *status quo* vigente, mas, sim, reinventar, a cada situação, estratégias de resistência e de luta pela garantia de direitos sociais.

Essa relação dialética entre o Estado e a sociedade civil faz-se presente no momento em que outras demandas são gestadas pelos trabalhadores que, pela sua pressão, provocam a criação, pela ação da burguesia, de estruturas no aparelho do Estado para atender essas necessidades. Mas os mesmos dominantes tentam, pela cooptação, fazer que essas instâncias trabalhem ao seu serviço. Os conselhos são parte dessas estruturas, como elementos de luta permanente por espaço, ainda que criados e regulados pelo governo.

5.1. Sobre os instrumentos e técnicas do campo empírico

Para apreender o objeto, delimitou-se como campo empírico a atuação dos conselheiros nos período de 2007 a 2009, com a coleta de dados ocorrida no ano de 2010.

Em relação aos sujeitos, foram realizadas entrevistas com os servidores do TCU, da CGU e dos Tribunais de Contas dos Municípios²⁰ do Estado do Ceará, todos lotados no município de Fortaleza (Sede dos órgãos naquela UF) e que atuam em fiscalizações do Fundeb nos diversos municípios do Estado do Ceará, bem como servidores do quadro permanente do TCU, CGU e o FNDE que atuam na Capital Federal, no âmbito desse Fundo.

²⁰ O Estado do Ceará possui um Tribunal de Contas exclusivo para apreciação das Contas de seus municípios e um Tribunal de Contas apenas para a apreciação das contas da gestão estadual. Esse modelo se repete nos Estados da Bahia, de Goiás e do Pará.

Os sujeitos escolhidos foram aqueles que, sendo servidores desses órgãos, detinham experiência nas etapas do processo de fiscalização do Fundeb nos municípios.

O quadro a seguir ilustra os sujeitos a serem entrevistados.

Quadro 5.
Sujeitos da pesquisa.

Órgão	Entrevistado	Quantidade	Código
Tribunal de Contas da União (Órgão Central-DF)	Servidor da Secretaria que acompanha a área de Educação	1	TCDF
Tribunal de Contas da União (Secretaria Ceará)	Servidores que realizam trabalhos no Fundeb	2	TCUCE1 TCUCE2
Controladoria-Geral da União (Órgão Central-DF)	Servidores que realizam trabalhos no Fundeb	2	CGUDF1 CGUDF2
Controladoria-Geral da União (Unidade Regional no Ceará)	Servidores que realizam trabalhos no Fundeb	2	CGUCE1 CGUCE2
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará	Servidores que realizam trabalhos no Fundeb	2	TCMCE1 TCMCE2
Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação- FNDE/MEC	Servidor que realiza trabalhos no Fundeb	1	FNDE
	TOTAL	10	

Fonte: elaborado pelo autor

De forma a servir de material complementar às entrevistas com o servidores da área de controle, também se aplicaram questionários a seis conselheiros dos municípios de Fortaleza, Fortim, Meruoca e Orós²¹. Além disso, efetuou-se uma análise documental nas atas das reuniões do conselho dos municípios de Banabuiú (2008), Boa Viagem (2008 e 2009), Itatira (2009), São João de Jaguaribe (2008) e Senador Pompeu (2008), disponibilizados e escolhidos pelo Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Ceará.

Assim sendo, importa, para manter a coerência com a opção metodológica adotada, a forma com que esses dados serão tratados, os elementos de historicidade, com o objetivo de captar o movimento do objeto. O desafio é, partindo dos conselhos como *lócus*, mergulhar para além das falas isoladas desses atores, para buscar a essência das contradições e dissensos, em sínteses concretas dessa atuação na construção do controle social naqueles municípios.

²¹ Cabe registrar que a pesquisa tentou contato por email com cinquenta municípios do Estado do Ceará, utilizando os e-mails disponíveis no cadastro de conselhos do Fundeb do site do FNDE. Depois de reiteradas consultas a esses conselhos, apenas quatro conselhos se dispuseram a participar da pesquisa.

Desse modo, no estudo, utilizou-se a entrevista semiestruturada, baseando-se nas questões constantes do Apêndice A, mas não se atendo de forma absoluta a estas, de modo que o interlocutor fale da sua vivência em relação à atuação nos conselhos.

Com base nos questionários consolidados e aplicados pelas equipes da CGU na fiscalização pelo sorteio de municípios, conforme Anexo A e Quadro 1, foram organizados os eixos e as perguntas conforme Apêndice A - instrumento de pesquisa utilizado para entrevistar servidores da área de controle, de forma a confrontar as situações encontradas nos questionários da CGU com as entrevistas, de forma mais amíúde, efetivando a análise da atuação desses conselheiros segundo o eixo pré-estabelecido.

Os eixos são:

Quadro 6.
Eixos de investigação.

Eixos	Descrição do eixo	Questões do Instrumento
Composição e legislação	Relações da legislação e da prática da composição do conselho e seus diversos atores	8
Conselheiros	Capacitação, independência, perfil e capacidade de representação dos conselheiros	5, 6 e 7
Atuação cotidiana	Atuação dos conselheiros nas suas tarefas definidas em Lei, e limitações no plano concreto	2, 3 e 11
Estrutura e condições de trabalho	Deficiências e possibilidades na estrutura fornecida aos conselhos para o desempenho de suas tarefas e funções	1 e 4
Controle social	Visões do controle social em educação	9 e 10

Fonte: Apêndice ^a

6. Estrutura e organização da Dissertação

O capítulo 1 apresenta a visão de Estado em Marx e Gramsci, que serve de referencial teórico a todo o estudo, bem como reconceitua, com apoio de outros autores, o conceito de controle social nessa visão. Além disso, o capítulo traça um histórico das ações de disciplinamento dos recursos financeiros na política educacional brasileira, mostrando as distensões no processo de participação da sociedade civil na política educacional.

O cerne do capítulo 2 são os conselhos da educação. Esse capítulo se detém à questão dos conselhos como instrumento do controle social, em especial àqueles ligados a política educacional. Também delinea um histórico desses conselhos e os relaciona à questão dos

movimentos sociais e ao neopatrimonialismo. Por fim, o capítulo detalha os CACS do Fundeb na legislação e na bibliografia.

Por seu turno, aborda o capítulo 3 a atuação dos conselheiros sobre os eixos composição e legislação, conselheiros, atuação cotidiana, infraestrutura e condições de trabalho e controle social. O capítulo final trata das conclusões do campo de pesquisa, apresentando o lócus de pesquisa e efetuando a análise dos dados coletados pelos eixos de pesquisa selecionados. Na análise da atuação dos conselhos, confronta os dados coletados pela CGU no Anexo A e as falas dos entrevistados, à luz das categorias de análise.

CAPÍTULO 1.

APROXIMAÇÕES ACERCA DO CONTROLE SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA COM PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Este capítulo busca analisar os conceitos de controle, em especial aqueles que se descortinam pela relação entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, o chamado controle democrático ou controle social; bem como a trajetória desse na história da política educacional do país. E para a discussão em torno da categoria controle social e sua prática na educação básica pública, utiliza-se a visão de Estado fundamentada nas ideias de Marx e Gramsci para a sua construção.

Inicialmente, faz-se necessário buscar como as práticas fizeram surgir o conceito de controle e acompanhar a sua evolução na luta pela garantia do direito social à educação no Brasil. Essa historicidade parte do momento de inflexão da questão, durante a reforma do Estado, e todas as mudanças dela advindas, que influenciaram as formas e os instrumentos da participação popular e da repartição de competências entre os entes da Federação. Conforme Behring (2003), a reforma ou de acordo com ela, a contrarreforma do Estado, é um movimento estatal de cunho liberal e privatista, amparado ideologicamente pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) de Bresser Pereira, Ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, que se inspirou em ideias gerencialistas de autores estadunidenses e ingleses, que valorizavam a aproximação da gestão do Estado da gestão de empresas. Segundo a mesma autora:

Observa-se que o centro da “reforma”, na verdade, é o ajuste fiscal. As supostas preocupações com a proteção social - nas novas modalidades propostas - e a consolidação da democracia e da cidadania no Brasil mais se parecem ornamentos para torná-la mais palatável (BHERING, 2003, p. 198).

Com vistas a adequar o país à nova ordem do capitalismo internacional, atendendo aos interesses dos megainvestidores, em um contexto de mundialização do capital, esse processo se deu pela desoneração do Estado no campo das políticas sociais, pela privatização de ativos, redução do papel institucional do Estado e sua conversão para um Estado regulador. Tudo isso sob o discurso de salvar a população do Estado paquidérmico e oneroso, que supostamente gerou a crise pelos gastos da política de bem estar social. Os orquestradores da reforma, ao imputar às políticas sociais e ao funcionalismo público o ônus do desequilíbrio fiscal, dentro de um contexto de flexibilização das relações trabalhistas e da negação de direitos históricos, conquistados pelas classes trabalhadoras, principalmente no campo trabalhista e previdenciário, contribuíram para que o Estado adquirisse feições mais consignadas para o mercado.

Nesse contexto da reforma do Estado, o controle é visto como um entrave à eficiência, como algo burocrático, como um fim em si mesmo (BRASIL, 1995) e que não contribui para o cidadão cliente no modelo de administração gerencial.

Outros acontecimentos influenciaram o processo de formação do controle social. A Constituição Federal de 1988 reafirmou o federalismo²² e adotou uma linha de cooperação (CURY, 2010) e colaboração entre os entes federados. Esse desenho teve profunda relação com o modelo de controle social adotado no país, que sofreu influência de organismos financeiros internacionais, da conjuntura geopolítica, e ainda, do próprio processo histórico de construção da política educacional no país.

Para apreender as múltiplas determinações desse fenômeno, repleto de movimento e de contradições, e considerando o Estado capitalista como seu palco, esse capítulo tem como propósito problematizar algumas questões:

- A) Como se configurou o movimento social de luta pelo controle social e pelo disciplinamento dos recursos financeiros na educação básica pública?
- B) Em que medida as práticas sociais forjaram a construção de um conceito de controle social em educação pública?
- C) Como o controle social na educação pública se constitui e se diferencia, em suas peculiaridades, de outras formas de controle?

O desenvolvimento do capítulo percorre as normas legais e os elementos da produção bibliográfica na história da educação brasileira, sendo que, pela ausência de uma literatura específica sobre o tema, fez-se necessário consultar diversas fontes, no intuito de identificar os aspectos que forjaram e exigiram o controle social na educação.

Por fim, por se tratar da área educacional, procura-se dar ênfase aos aspectos típicos do controle social nessa política, analisando seu processo de construção em relação a outras políticas e as possibilidades que se descortinam na sua atuação, como instrumento de garantia de direitos e de emancipação.

1.1- Visão de Estado e controle social

A concepção de Estado utilizada nesse estudo, ancorada na tradição marxista, é a de um Estado de classes que lutam pela sua hegemonia, cujo aparelho estatal serve aos interesses da classe dominante, em que pese a necessidade de cessão às pressões das classes dominadas por meio de políticas sociais. Nessa visão, a sociedade civil é palco de lutas de dominação do Estado, pelo consenso e pela coerção. Os estudos de Karl Marx (1818-1883) e posteriormente

²² Segundo Abrúcio (2010), o Federalismo é o sistema político que estabelece um governo central para todo o país e governos regionais autônomos para as demais unidades territoriais, com um pacto de distribuição de competências, direitos e deveres mútuos.

os de Antônio Gramsci (1891-1937) permitirão o entendimento do Estado aqui apresentado, buscando entender que as visões de controle social emergiram sob o prisma da relação Estado, sociedade civil e educação.

No seu momento histórico, Marx quis compreender aquele fenômeno novo que começava a ocupar o mundo: a ordem burguesa. Para ele, o grande desafio era compor “*uma teoria social veraz, que desvende a estrutura real da sociedade burguesa, revelando os seus instrumentos de exploração, opressão e reprodução*” (NETTO, 1993, p. 18).

O seu objetivo era desvelar a ordem burguesa, que transformava velozmente aquele mundo herdado do feudalismo e do absolutismo, e que estabelecia profundas desigualdades entre as classes sociais.

Nesse contexto, a produção desse teórico se faz apropriada, pois ainda vivemos a ordem burguesa, e, se carece no estudo do controle social de uma visão não pela ótica do dominante, e, sim, pela ótica do dominado, buscando dar conta da dinâmica constitutiva do ser social, que cresce na dominância do modo de produção capitalista (NETTO, 1993). Assim, enquanto existir ordem burguesa, os estudos de Marx ainda serão atuais, pois explicam as raízes das injustiças e desigualdades.

No que tange ao Estado em Marx, essa ideia não pode ser apartada do contexto da ordem burguesa. Apesar de Marx não ter lapidado uma teoria estruturada sobre o Estado, seus estudos e os daqueles que o seguiram, permitem entender um pouco a sua visão nesse sentido, como um elemento indispensável para entender essa mesma ordem burguesa. Algumas obras de Marx e Engels trazem trechos que denotam a visão do autor sobre esse assunto, como em “*A ideologia Alemã*”, escrito em 1846:

Pela emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular a par, e fora, da sociedade civil; mas ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa como internamente, para garantia mútua da sua propriedade e dos seus interesses [...] Como o Estado é a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado, adquirem uma forma política (MARX; ENGELS, 1982, p.71).

Também no *Manifesto Comunista*, escrito em 1848, em que define poder político como sendo “*o poder organizado de uma classe para a opressão de outra*” (MARX; ENGELS, 2000, p.67), ele procura revelar uma concepção de Estado situado nas condições objetivas.

Ao contrário de Hegel (1770-1831), que defendia um Estado ideal, que envolve uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade, para Marx o Estado era

histórico, submetido a uma concepção materialista da história, sendo moldado pela sociedade, que, por sua vez, é determinada pelo modo dominante de produção e pelas relações de produção inerentes a este (CARNOY, 1988).

Desse modo, o Estado para Marx tem suas bases no modo de produção da sociedade, que demanda a existência de uma organização que faça a mediação entre os interesses coletivos e os individuais presentes nesse modo de produção. Ele emerge como uma necessidade dessas relações, no qual, o conjunto dessas, forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política. Essa constatação traz como consequência uma contraposição em relação aos teóricos contratualistas²³, pois:

[...] a forma do Estado, portanto, emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Na concepção de Marx, é impossível separar a interação humana em uma parte da sociedade da interação em outra: a consciência humana que guia e até mesmo determina essas relações individuais é o produto das condições materiais - o modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas (CARNOY, 1988, p.65).

Ao contrário dos teóricos contratualistas, ainda que com posições distintas, para Marx não basta um acordo para a proteção de todos contra todos e, sim, a predominância de relações de produção que exigem a criação de um ente mediador e superior, que servirá de instrumento de opressão de uma classe sobre a outra.

Marx não enxerga esse Estado somente como um conjunto de normativos jurídicos. Pelo contrário, ele vê o Estado como predicado da sociedade civil (MARX, 2005), um atributo desta, como um momento da vida política daquela sociedade, oriunda de suas relações, e, assim, coloca o foco nas condições concretas da sociedade burguesa.

A história é a luta de classes protagonizada pela sociedade civil e o Estado surge como fruto desse processo e não o contrário, como previa a visão idealista. O Estado é uma parte da história. Marx se opõe a ideia de um Estado como expressão universalizante para solucionar questões da sociedade civil, uma vez que, para Marx, é o Estado que é moldado pela sociedade civil e não o inverso. O Estado real é o povo, *concretum*. O Estado mesmo é o

²³ Conforme Correia (2004), os chamados contratualistas foram aqueles estudiosos do Estado que atuaram em um momento de afloração racionalista da humanidade, do surgimento dos estados nacionais pós-feudalistas, na busca de explicar os conflitos e guerras sociais. Esses estudiosos romperam com o pensamento aristotélico-escolástico, buscando uma visão a-histórica, com base em um estado da natureza e a sociedade criada pelo Estado, por meio de um contrato social, criando uma dicotomia entre estado da natureza e estado civil. Os principais autores dessa corrente foram Hobbes, Locke e Rousseau e influenciaram as discussões de Estado que surgiram no ocidente.

abstractum (MARX, 2005). É um instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, em uma visão que rompe com o Estado provedor do bem comum e da vontade geral.

Nessas visões citadas, enxergava ser impossível uma racionalização do Estado ou mediação, como as propostas por Hegel (MARX, 2005). Essa racionalidade não se torna possível, no sentido de uma harmonia na alocação de atribuições, pois “*o Estado é feito valer como algo estranho e situado além do ser sociedade civil*” (MARX, 2005, p.68).

Para Marx, esses estamentos²⁴, como o Poder Legislativo cameral, não representam a sociedade civil²⁵ e, sim, braços delegados do Estado para administrar o Estado contra a sociedade civil (MARX, 2005). Rompeu-se mais uma vez as ideias de um Estado com sua estrutura voltada para o atendimento das demandas populares, configurando a visão do Estado em Marx como um aparelho da burguesia cuja atuação não pode se dar de modo racionalizado, ou seja, na distribuição de tarefas para se atingir a um bem comum, dado que a relação é de dominação e não de colaboração.

O Estado para Marx deixa de parecer uma encarnação formal e alienada do suposto interesse universal, passando a ser o garantidor da propriedade privada, assegurando e reproduzindo a divisão da sociedade de classes (COUTINHO, 2008), defendendo os interesses comuns de uma classe particular. Na visão marxiana, o Estado, como posto, apropria-se da vontade universal apenas na forma (MARX, 2005), desvelando a visão idealista de dominação construída sobre a ideia do Estado, para demonstrar, no jogo de interesses, a luta de classes, a presença do Estado como plataforma de defesa da classe dominante, e não da classe dominada.

Essa visão revela um Estado imbricado nas questões de classe e não apartado delas, pois:

Marx veio para rejeitar essa visão do Estado como curador da sociedade como um todo. Uma vez que ele chegou a sua formulação de sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, seguiu-se necessariamente a sua visão de que o Estado é a expressão política dessa dominação. Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos das classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio de dominação de classe (CARNOY, 1988, p. 66-67).

²⁴ Conforme Silva (2009a), para Weber, o que delimita o estamento é a ordem social, enquanto o que delimita a classe é a ordem econômica. Para Marx, o estamento é a expressão, historicamente determinada, do modo de produção.

²⁵ Conforme Schwartzman (1982), para Marx, o Estado é um fenômeno da sociedade civil, apenas uma aparência, pois é, na sociedade civil, que o homem trabalha e vive sua vida real. Para ele, na sociedade capitalista, o Estado é tão somente o instrumento de dominação da burguesia.

Destarte, para Marx, o Estado surge junto com a propriedade privada, pela necessidade de garantia dos interesses de uma classe, viabilizando esses processos de dominação. Ele é um abstrato, surgido do movimento concreto da sociedade civil, não tendo caráter neutro ou representativo do bem comum, e ao mesmo tempo, uma ação racionalizada, haja vista que é um instrumento de dominação.

Por seu turno, Gramsci (1891-1937) defrontou-se com o problema do Estado em toda a sua vida. Em seu próprio país, a Itália, assistiu, em 1920, à derrota do movimento dos conselhos de fábrica, uma experiência de atuação direta do proletariado no poder (COUTINHO, 2008) e questionou-se, com a adesão das massas ao fascismo e se a república democrática seria mesmo a melhor forma de dominação burguesa. Essas questões o levaram a pensar porque, apesar das condições similares, na Itália não se repetiu a Revolução Bolchevique de 1917. Seu problema era entender como estava se dando a dominação burguesa naquela nova conjuntura e entender porque ela nem sempre se dava somente pela coerção.

Esse teórico, que teve parte relevante da sua produção redigida nas celas do cárcere durante o fascismo, reconheceu nas linhas do marxismo a importância da política como uma atividade autônoma, sistematizando uma teoria para sua ação (CARNOY, 1988), avançando, em uma sociedade mais complexa do que aquela vivenciada por Marx, nas questões da dominação da ordem burguesa. Gramsci deu outro *status* à questão da política dentro do marxismo, sendo seu ideário relevante e oportuno nas questões que vivemos na sociedade.

Antonio Gramsci elabora o seu pensamento em uma época histórica, de 1920 a 1937, período em que o fenômeno estatal sofreu uma ampliação, com a instalação de mecanismos participativos, de formas de dominação mais sutis. Também nesse período, o mundo viu a ascensão de regimes ditatoriais pela égide do fascismo, do nazismo, com adesão das massas a esses discursos de força. Para Gramsci o “*Estado representa a força coercitiva e punitiva de regulamentação jurídica de um país*” (GRAMSCI, 2007, p. 267), mas, ao mesmo tempo, esse Estado acompanha a complexidade crescente da sociedade, pois as classes dominantes se colocam como um “*organismo em contínuo movimento, capaz de absorver a sociedade, assimilando-a*” (GRAMSCI, 2007, p. 271), adaptando-se para continuar o seu processo de dominação, envolvendo e espalhando o seu poder em todas as circunstâncias.

Gramsci adota, então, um sentido ampliado de Estado, como superação do sentido estrito. No sentido estrito, o Estado cria e ordena os seus mecanismos institucionalizados e a sua dominação se dá pela coerção, por meio dos seus aparelhos repressivos (COUTINHO, 1989). Para Gramsci, o conceito de Estado ampliado inclui a sociedade política (Estado em

sentido restrito, que age pela coerção), que é formada pelos dispositivos que garantam o monopólio da força pela classe dominante (burocracia executiva e policial-militar) e, também, a sociedade civil, composta pelas organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, incluindo-se as organizações culturais, os meios de comunicação, o sistema escolar, a Igreja, os sindicatos e os partidos políticos.

Em um sentido ampliado, a essa sociedade política, acrescenta-se a sociedade civil, que tem a sua dominação colocada nos aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais coletivos “voluntários” e de relacionamento autônomo em relação à sociedade política (COUTINHO, 1989). O Estado, nessa visão ampliada, compõe-se da sociedade política e da sociedade civil, sendo tudo parte dele, considerando-se que o poder circula em todas essas instâncias.

Desse modo, a base do Estado em Gramsci não se dá apenas pelas forças de produção, mas, sim, por meio da hegemonia na arena da consciência (CARNOY, 1988). Na utilização da base econômica determinante de Marx, Gramsci apresenta elementos novos que compõem as determinações do Estado. Ele criticava esse materialismo determinista que indicava que as forças produtivas conduziram inexoravelmente ao socialismo, como um idealismo econômico substituindo as ideias hegelianas, indicando uma relação dialética da estrutura e da superestrutura do Estado, que demandava a atuação do sujeito histórico (SECCO, 2009). Gramsci instrumentalizou essa atuação diante da complexa sociedade burguesa que se apresentava.

Entende o autor italiano que o poder se faz, principalmente, pelo consenso e, secundariamente, pelas forças coercitivas. Essa visão de Estado valoriza os elementos culturais e simbólicos da sociedade, como elementos que fundamentam essa dominação consensual, pela força de elementos que não a militarização, como revelou a grande inventividade de Gramsci na solução do problema que lhe foi proposto.

Na concepção gramsciana:

O Estado é, simultaneamente, um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados e fracos (CARNOY, 1988, p. 98).

Mas essa forma de atuação tem uma dada plasticidade, que Gramsci diferencia, na sua concepção de Estado, em dois tipos: os estados ditos orientais, onde o Estado é tudo e a sociedade civil primitiva é gelatinosa – e os estados ditos ocidentais – onde há uma relação entre Estado e sociedade civil. Nessas sociedades ocidentais, o Estado é apenas “*uma trincheira avançada*” (GRAMSCI, 2007, p. 262), fazendo a sua atuação de forma balanceada,

entre o consenso e a coerção, do mesmo modo como as relações de dominação de uma classe sobre a outra se diferenciam.

Essa visão de Estado gramsciana objetiva apresentar uma nova teoria da revolução, contrapondo-se à ideia de revolução permanente (COUTINHO, 2008), por meio da expansão da hegemonia das classes trabalhadoras pela conquista de posições através de um processo gradual de agregação de um novo bloco histórico, na chamada guerra de posição²⁶ (COUTINHO, 2008). Gramsci instrumentaliza a ação das classes dominadas, em uma gradação do processo de ocupação do poder em sociedades mais complexas.

Ele observou que, nos países por ele classificados como ocidentais, havia uma matriz de inserção das massas na vida do Estado mais proeminente. Assim, a melhor estratégia seria a ocupação dos espaços pelas classes subalternas, na instalação de uma contra-hegemonia que circundasse o Estado. Ou seja, o conflito direto não surtiria efeito, retirando da chamada guerra de movimento²⁷ a propriedade de se aplicar em todas as situações. A plasticidade da dominação burguesa diante das mudanças, na sociedade, demandaria, também, da classe proletária uma flexibilidade na sua atuação diante das formas de dominação impostas.

Essa teoria ampliada de Estado é o que permite a Gramsci responder de forma original a questão do fracasso da revolução nos países ditos ocidentais (COUTINHO, 1989), pela inserção do elemento “consenso” na discussão. Tem-se, então, a ideia apresentada por esse teórico da guerra de posição, na busca pelas classes subalternas da direção político-ideológica e do consenso nos setores majoritários da população (COUTINHO, 1989), buscando a conquista do poder, inicialmente no plano da consciência. Para Gramsci, o papel do Estado é obter a hegemonia, seja pela coerção, seja pelo consentimento, variando conforme o perfil da sociedade.

Desse modo, o Estado em Gramsci é parte do sistema desenvolvido pela burguesia para perpetuar e expandir seu controle no contexto da luta de classes (CARNOY, 1988), da mesma maneira que concebido por Marx, mudando, então, sua estratégia de atuação, priorizando o consenso, de modo a dar conta de um contexto de crescente participação das massas na política. Em Gramsci, o Estado adapta-se para se manter no poder, ainda que existam mudanças no perfil social da população.

²⁶ Guerra de posição: conceito que faz parte da teoria da hegemonia. Nos países chamados por Gramsci de ocidentais, ou seja, em que a relação social era mais complexa e o poder se dava muito mais pelo consenso do que pela coerção, Gramsci concebeu que a derrocada da dominação burguesa somente se daria pela ocupação de espaços junto à estrutura do Estado, obtendo dirigência antes da hegemonia (COUTINHO, 1989).

²⁷ Guerra de movimento: conceito revolucionário herdado das ideias de Lênin, tendo, como único meio de ascensão do poder pelo proletariado, a ação direta contra a classe dominante (COUTINHO, 1989).

Em Gramsci, portanto, o papel do Estado também se prende à dominação de uma classe sobre a outra, agora com mecanismos mais sutis, em uma sociedade mais complexa, com o perfil da sociedade assumindo outra valoração. Essa relação de uma classe sobre a outra se reflete na relação da sociedade civil e da sociedade política.

Marx e Gramsci buscaram enfrentar a ordem burguesa, em seus respectivos tempos históricos. A busca pelo rompimento das ilusões também caracterizou a luta de ambos. Ao enxergarem o mundo pela ótica dos explorados e com uma *práxis* transformadora, eles desvelaram as formas de exploração econômica, os fatores culturais e simbólicos na ordem burguesa que ainda produzem miséria e exploração. Enquanto Marx vê o Estado como resultado do modo de produção capitalista na sociedade, Gramsci inclui os elementos da consciência, do campo simbólico, acrescentando, sem negar a obra marxiana, a questão do consenso e da hegemonia²⁸.

Os autores Marx e Gramsci também apresentaram as contradições da sociedade civil, vista sem neutralidade e descartam a visão de Estado sintetizador da vontade geral. Em relação a Hegel, que apresentou o Estado como uma instituição acima da sociedade civil e por meio do qual as contradições da sociedade civil burguesa podiam reconciliar-se (ACANDA, 2006), ambos rejeitaram essa interpretação utópica, apresentando a sociedade civil em um enfoque histórico-materialista, vivo, palco da vida e dos interesses dos cidadãos. Enquanto para Marx a relação do Estado com a sociedade civil era histórica e complexa, para Gramsci ela era orgânica e dialética, permitindo a inter-relação de forças de uma para o outro, em que um grupo busca obter a hegemonia.

A visão gramsciana também contribui para os conceitos revolucionários de Marx, a partir do momento que introduz uma estratégia de ação dos trabalhadores para ocupação dos espaços. Esta instrumentalização de Gramsci permitiu a elucidação de situações concretas de enfrentamento, face às múltiplas mudanças sociais e tecnológicas advindas na sua época, mostrando um caminho de luta para as classes dominadas.

Pode-se extrair dos autores as visões da luta de classes como um fator vivo, dinâmico e presente, no enfrentamento da ordem burguesa, o que tem sentido e significado nas reflexões sobre práticas sociais voltadas para o controle social, nesse mesmo contexto, dadas as

²⁸ Segundo Coutinho (2008) - utilizando-se a teoria do estado ampliado de Gramsci - na sociedade civil as classes procuram obter a hegemonia por meio da direção e do consenso, ao contrário do Estado no sentido estrito, que exerce o seu domínio pela coerção. Já Semeraro (1999) ressalta que além da dimensão político-prática da luta pela hegemonia, essa luta permite o crescimento da capacidade teórica e cultural, pelo fato de necessitar de propostas superiores e mais abrangentes da sociedade para avançar sobre a ordem anterior. Assim, hegemonia em Gramsci é esse processo permanente de ocupação de espaços pelas classes, na busca de uma conquista por meio dos aspectos culturais e consensuais, e não pelo emprego da violência.

possibilidades constantes de reprodução do capital. A visão teórica adotada em uma pesquisa da relação Estado e sociedade civil é fundamental para a análise do controle social, como elemento de mediação entre esses.

Nesse viés, o controle social restou permeado por uma contradição basilar. Se esse Estado capitalista surge com a função de manter o domínio de uma classe sobre a outra, como pode ele permitir ser controlado pelas classes trabalhadoras para a defesa de seus interesses? Como haveria controle da função estatal para promover o bem de todos, se esse bem de todos não é a função estatal precípua²⁹?

O potencial contraditório dos conselhos, como instâncias formais de controle social, evidencia aspectos positivos no fortalecimento da participação, mas que:

[...] os defensores da ideologia liberal podem utilizar a participação como uma fórmula politicamente conveniente para reduzir o papel do Estado em todas as Unidades da Federação. Ou, ainda, como uma oportunidade para o Estado abrir mão de suas responsabilidades sociais e de seu papel de guardião de direitos, para permitir ao mercado e às organizações voluntárias mais envolvimento no atendimento de necessidades sociais. Um argumento que apoia essa oportunidade é o da regeneração (na suposição de que houve degeneração) da assistência familiar, vicinal, de amigos próximos, enfim, das solidariedades primárias que, na ausência de proteção social pública e profissionalizada, passam a ser um *último* recurso assistencial (PEREIRA, 2005, p.16).

Para apreender essa complexa relação do controle social, busca-se, aqui, uma visão crítica da sociedade, ancorada em pressupostos que assumem a contradição basilar no controle social, ora como instância de dominação dos governos, ora como um movimento social de garantia de direitos elementares dos cidadãos.

As visões de Marx e Gramsci acerca do Estado como espaço de luta política para a conquista do poder demandam reformulações conceituais sobre o controle social, conquista que está associada aos direitos sociais. O controle social torna-se um instrumento político, uma maneira de agir pelo qual os cidadãos interferem na gestão pública, na formulação das políticas, na direção de seus anseios e na luta pela construção de seus direitos, da mesma maneira que as elites dominantes utilizam essas estruturas para consensualizar os seus interesses, pelo fetiche da participação e do bem geral.

²⁹ A análise de Pereira (2005) acerca do Conselho do Idoso explicita bem essa contradição, quando a autora apresenta os conselhos gestores com oportunidade de combate às oligarquias no trato da coisa pública; no fortalecimento de regime democrático e na descentralização das estruturas políticas. Mas, para a autora, os conselhos apresentam desvantagens, como a concorrência com instituições democráticas – partidos, parlamentos, ministério público, bem como pela criação de instâncias informais e mais enfraquecidas.

Nesta concepção, conclui-se que o controle social poderá acontecer via políticas públicas. Desta forma, o controle social na perspectiva das classes subalternas visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam, na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses destas classes, tendo em vista a construção de sua hegemonia (CORREIA, 2005, p.64).

Com efeito, nessa visão, na ordem burguesa vigente, o controle social funciona, por vezes, como concessão da classe dominante às trabalhadoras ou como reforço da ideia ilusória de que o Estado representa a vontade geral. O controle social pode servir como elemento adicional de dominação sobre os cidadãos trabalhadores, mas também pode servir como espaço de luta para a conquista de direitos sociais por parte destas mesmas classes.

Ao considerar o Estado e a sociedade civil como palco de lutas, disputas e tensões, as contribuições de Gramsci pela guerra de posição nos auxiliam com suporte teórico analítico para compreender a atuação e prática das classes populares diante da possibilidade de ter o controle social como instrumento, tal como os conselheiros, que veem, nessas formas de ocupação de espaços no aparelho estatal, um modo de defesa de interesse deles e de conquista de direitos sociais. No lugar de tratá-los como instrumentos de cooptação da vontade popular pelo Estado, o que também pode ocorrer, considera-se, também, as possibilidades de ocupação desses espaços pelos movimentos sociais, como forma de defesa de direitos e como palco da disputa de interesses.

1.2- Aspectos do controle e o controle social na educação básica pública

Neste tópico, aborda-se a questão dos tipos de controle, como esses se relacionam e as visões na literatura que são mais relevantes, de forma a situar o controle social da educação básica pública nos contextos legal e político.

Inicialmente, destaque-se que a palavra *controle* é originária da palavra latina *rotulum*, que representava a relação de contribuintes que teriam seus impostos cobrados. Palavra historicamente ligada às finanças (CASTRO, 2009), controlar tem a sua origem em uma atuação própria das ciências contábeis, ligada à ideia de verificar o atendimento de um padrão. Essa ideia saiu do campo financeiro quando Taylor (1985), pioneiro da administração científica, enquadrou o controle como uma das funções da administração (CASTRO, 2009), sendo essa função integrada a todas às atividades que envolvam pessoas e recursos.

Juristas consagrados do Direito Administrativo entendem que a finalidade do “*controle é a de assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que*

lhes são impostos pelo ordenamento jurídico” (PIETRO, 2006, p. 693), em uma visão restrita de legalidade da questão do controle. Na Constituição Federal de 1988, o controle é uma função estatal que envolve ações de um Poder sobre o outro e de um Poder sobre ele mesmo, na busca do equilíbrio. Essa ideia de, dentro do mesmo aparelho estatal, uma parcela controlar a outra, e de elas se controlarem mutuamente, vem de longe. A compreensão de se ter mecanismos para frear o poder dos dominantes remonta à Grécia Antiga, de Aristóteles, quando ele diz:

Se alguma facção ou classe do Estado assume demasiada ascendência, o remédio é confiar sempre ao partido contrário os cargos e os empregos, opor as pessoas distintas à massa e os pobres aos ricos, misturar com os ricos a multidão dos indigentes ou fortalecer o partido médio para romper os projetos sediciosos da desigualdade (ARISTÓTELES, 2010, p.161).

Também na Inglaterra, em 1215, os barões da nobreza obrigaram o Rei João Sem Terra a assinar a Carta Magna (CASTRO, 2009), como uma forma de limitação dos seus poderes, imposta pela elite. Essas limitações se prendiam a questões entre os grupos das classes dominantes, mas, não, necessariamente, tinham o propósito de inibir o poder real para atender a reivindicações dos trabalhadores.

Entretanto, o formato tripartite de Poderes previsto na Constituição Federal, no modelo de pesos e contrapesos ³⁰, foi herdado das ideias de Montesquieu, no seu livro *O espírito das leis*, publicado em 1748, que divide o poder por vários órgãos, com a preocupação de defesa da liberdade do indivíduo (CASTRO, 2009). Montesquieu conclui que só o Poder freia outro Poder, demonstrando que as forças devem se equilibrar no Estado, pois:

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do Poder Legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (MONTESQUIEU, 2006, p.166).

Na incessante busca de equilíbrio entre as forças, com funções independentes e com relações de controle entre si, caminhou o ordenamento jurídico ocidental moderno no sentido de existirem competências de um órgão para fiscalizar o outro e vice-versa, na busca de se obter a estabilidade do poder.

No Brasil, à exceção do Poder Moderador, existente durante a Monarquia, as constituições republicanas observaram o princípio dos três Poderes harmônicos e independentes. Esse poder formal, no caso brasileiro, é constituído pelos Poderes Executivo,

³⁰ Pesos e contrapesos ou *check and balances* é um conceito que vem de uma metáfora de um sistema de roldanas, onde os pesos são equilibrados por contrapesos. Indica a necessidade de, em um Estado Democrático de Direito, os poderes equilibrarem-se entre si com mecanismos de fiscalização mútua, como os prescritos na Constituição Federal de 1988.

Legislativo e Judiciário. Ao Poder Executivo cabe dar concretude às políticas públicas, ao Poder Legislativo cabe criar normas abstratas e fiscalizar a atuação dos outros poderes. E ao Judiciário cabe julgar o mérito de demandas, no caso concreto à luz da lei e dos ordenamentos institucionais.

Dentro do contexto desses Poderes, segundo Medauar (1993), existem diversos tipos de controle, no campo político, jurídico ou ainda administrativo; entendidos como controles institucionais, por serem promovidos pelos próprios órgãos.

Desse modo, neste estudo, delimita-se e compreende-se o controle orçamentário-financeiro como aquele efetuado por instâncias que acompanham a gestão do Erário, considerando que a Constituição Federal de 1988 apresentou esses controles no seu art. 70. Esse controle orçamentário-financeiro, quanto à localização do órgão que o realiza, segundo Medauar (1993) e o disposto na Constituição Federal de 1988, dividem-se em controle externo e interno.

Dentro da ótica de Montesquieu, uma dessas estruturas de equilíbrio é o controle externo, mediante fiscalização dos gastos públicos e a apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública, por um órgão que se encontra fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido (CHAVES, 2009). Ou seja, no caso dos Poderes, quando um órgão de fora do Poder Executivo, por exemplo, a Câmara dos Vereadores, fiscaliza esse Poder, ali, ele figura como órgão do Controle Externo. Esse controle é exercido no nível da União pelo Congresso Nacional com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) e, no nível Estadual e Municipal, pelos Legislativos com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais/Tribunais de Contas Municipais e Tribunais de Contas dos Municípios³¹.

No viés do controle orçamentário-financeiro, outra estrutura que cresceu nas últimas décadas foi a ligada ao Controle Interno, que é aquele que existe dentro da estrutura do próprio poder, caracterizado por um trabalho sistemático, cotidiano e próximo ao gestor público (BRAGA, 2010). Dada a importância do controle, principalmente nos aspectos de prevenção de falhas e garantia do alcance dos objetivos, interessa ao próprio poder ter mecanismos para controlar a sua estrutura organizacional e a execução de seus programas, seja para atingir o bem geral, seja para ser instrumento da perpetuação da estrutura de classes, ainda que por pressões vindas das reivindicações sociais.

³¹ Há, no Brasil, dois Tribunais de Contas Municipais: o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tendo em vista que a abertura de novos tribunais de contas municipais foi vedada pela Constituição Federal de 1988. Quanto aos Tribunais de Contas dos Municípios, órgãos estaduais responsáveis pelo julgamento das contas dos municípios, e que existem apenas nos estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás.

Esse controle interno no Poder Executivo Federal tem como órgão central a Controladoria-Geral da União (CGU). Dado o desenho do federalismo vigente na Constituição Federal de 1988, com inúmeras políticas, mormente as educacionais, com a sua execução descentralizada para Estados e Municípios, o controle interno tem um papel de garantidor da execução dessas políticas e da materialização de direitos sociais para essas comunidades.

Os direitos sociais se materializam pelas ações das políticas sociais. Essas políticas sociais servem como equilíbrio para atender às demandas das classes trabalhadoras e aos interesses das classes dominantes. Mesmo no caso em que os dominantes detêm o poder, essa classe patrocina as políticas sociais, como um instrumento de reequilíbrio da luta de classes e do sistema de produção e reprodução do capital. Para atender aos anseios dos trabalhadores, exige-se a função de controle para garantir que as políticas sociais, ainda assim, cheguem aos seus destinatários. O controle interno surge, então, de uma necessidade do próprio órgão de resolver suas questões.

Os estudos de Cappelletti & Garth (1988) indicam que as ações governamentais em prol de interesses difusos e coletivos são melhores atendidos pela pressão de grupos do que pela ação de indivíduos. Partindo desse princípio, interessa ao governo ter um mecanismo de atender as pressões de grupos, sejam da sociedade organizada, seja de instituições voltadas a esse fim (Ministério Público, Tribunal de Contas), não na negociação de direitos, mas como um mecanismo democrático de apurar irregularidades, de fiscalização sistemática, sem precisar ser permanentemente instado por outros poderes (BRAGA, 2010).

O sistema de controle estatal, composto pelo controle interno (do próprio Poder) e o controle externo (Poder Legislativo), dispõem de corpo técnico e poderes institucionais para promover as apurações das situações apontadas pelo controle social. No campo orçamentário-financeiro, esse controle estatal necessita da atuação do controle social, mais próximo da gestão e com a presença da comunidade, para trazer informações da qualidade da gestão dos recursos e de como essas estão se convertendo em direitos e serviços à população.

Da mesma forma, o controle social, entendido, como ações individuais, denúncias ou ações inseridas nos conselhos, na busca de acompanhar a gestão pública, depende do controle interno e externo para que as suas denúncias se convertam em punições, recomendações e no ressarcimento ao erário, respeitando o devido processo legal do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, apesar da importância do controle social no contexto de colaboração com o controle orçamentário e financeiro, ele não pode ser apenas um instrumento fiscalizatório, cartorial e burocrático, restringindo a participação a uma colaboração técnica aos órgãos de

controle. O controle social emergiu das contradições, conflitos e tensões que se aguçaram entre o capital e o trabalho para se obterem direitos sociais, abrangendo todas as etapas da vida social, em especial a política educacional.

Desse modo, o controle social tem uma:

- 1) **função política:** que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública;
- 2) **função jurídica:** que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente;
- 3) **função social:** assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando estimulam-se os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos.

Nesse contexto, torna-se fundamental a compreensão do controle social pela via das políticas sociais no Estado capitalista. A atuação do Estado nos diversos campos da coletividade e as formas que os segmentos organizados abstraem direitos do Estado vêm sendo efetivados por meio das políticas públicas. Nesse sentido, assevera Faleiros (1983, p. 41):

As políticas sociais conduzidas hoje, pelo Estado, representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais.

Serão vistas, desse modo, as políticas sociais com seu caráter contraditório, dentro de um Estado capitalista e classista, que tem influência e influencia os mecanismos de controle e participação popular dessas mesmas políticas. Nesse movimento de antagonismos, um processo de dominação pelo consenso precisa de mecanismos que garantam e legitimem o poder dos dominantes, bem como de instâncias em que os trabalhadores possam se manifestar. Aí reside o caráter imanente de contradição do controle social, como instância representativa das demandas sociais e como instrumento de dominação dos governos para manter a ordem vigente.

Correia (2004) analisa a questão do controle social em relação às visões de Estado dos principais teóricos contratualistas, tendo em Hobbes: “[...] o controle social é exclusivo do Estado absoluto-sem qualquer controle externo (CORREIA, 2004, p. 154)”; em Locke, o controle social “[...] é no sentido de limitar sua ação à garantia dos direitos naturais do

indivíduo à propriedade, à vida e à liberdade, através da vigilância ao cumprimento das Leis (CORREIA, 2004, p.156)”.

Por fim, em Rousseau a autora indica que “[...] o povo controla o Estado, já que esse é expressão da vontade geral. O controle social é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular (CORREIA, 2004, p.158-159)”, uma acepção que se contrapõe à visão de controle social como mecanismo de colaboração dos cidadãos nas tarefas do Estado.

A análise desses teóricos contratualistas identifica, além da estreita ligação da visão do Estado com a visão de controle social, a visão a-classista e neutra de Estado presente nesses autores, ao reforçar o viés do controle social fiscalizador e vigilante, sem contradições, e que isenta os cidadãos de participarem em outras deliberações sobre as políticas.

Essa visão contratualista do controle nega as contradições e as classes, ao imaginar um Estado neutro e que representa integralmente os interesses coletivos, ocultando questões que no plano concreto, impedem que esse controle seja realmente um garantidor dos direitos sociais. Enxergar a contradição no controle social permite, sabendo-se que esse controle é um expediente do governo na condução de suas políticas, que ele pode se converter em mecanismo dos sujeitos sociais, que, por meio de lutas e conflitos, garantem seus direitos sociais.

Em uma visão gramsciana, seja pelo ótica de atender o bem comum, seja mergulhado nos conflitos de classes, o controle social³² é um expediente dos Estados e governos na

³²Visando estudar o controle social de forma coerente com a realidade, enxergando possibilidades nos conselhos, como instâncias de garantias de direitos sociais, adotou-se uma visão classista de controle social na pesquisa, que pode ser sintetizada em :

[...] pode-se inferir que o controle social acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o controle social sobre o conjunto da sociedade. Assim, o controle social é contraditório ora é de uma classe, ora é de outra, e está balizado pela referida correlação de forças.

Na perspectiva das classes subalternas, o controle social deve se dar no sentido de estas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento econômico-corporativo ao ético-político, superando a racionalidade capitalista e tornando-se protagonista da história, efetivando uma reforma intelectual e moral, vinculada às transformações econômicas. Esta classe deve ter como estratégia o controle das ações do Estado para que este incorpore seus interesses, na medida que tem representado predominantemente os interesses da classe dominante. Desta forma, o controle social, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia. (CORREIA, 2008, p. 105-106)

condução de suas políticas, na perpetuação da ordem estabelecida. Mas, também, são mecanismos dos sujeitos sociais, que, por meio de lutas e conflitos, fazem valer as suas propostas nos órgãos do Estado, para redirecionar direitos sociais e difusos.

No que tange ao controle social pela população, prescrevem os dispositivos legais, como a Lei Complementar n.º 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal em uma recente alteração dada pela Lei Capiberibe³³:

Art. 48, I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (Incluído pela Lei Complementar n.º 131, de 2009).

Também a Constituição Federal de 1988 trata dessa questão quando diz:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Entretanto, os trechos que tratam da soberania popular, na Constituição e na Lei Complementar n.º 101/2000, apresenta essa questão de forma pontual, estática, apenas em momentos de escolhas coletivas, não adentrando na questão da participação³⁴ permanente e organizada, ou na necessidade cotidiana dos trabalhadores de lutarem pelos seus direitos, no campo da educação pública, na carência de uma legislação específica sobre controle social.

A falta de arcabouço jurídico não impede que as classes trabalhadoras procurem encontrar mecanismos de pressão, institucionalizados ou não, sobre a atuação do Estado. Contraditoriamente, as classes trabalhadoras encontram nos órgãos de controle um mecanismo de apresentação de suas demandas e de luta pela efetivação de direitos sociais.

As pressões populares sobre a atuação dos órgãos de controle interno e externo pela garantia de seus direitos empoderam os movimentos sociais e permitem que se cumpra, no

³³ Também chamada de Lei da Transparência, a Lei Complementar n.º 131, de 27.5.2009, de autoria do ex-Senador João Capiberibe, insere na Lei de Responsabilidade Fiscal a necessidade de toda a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal divulgar suas contas (receitas e despesas) na rede mundial de computadores: a *internet*.

³⁴ A questão da participação, apesar de não ser central neste estudo, por uma questão de opção, merece algumas considerações. A participação é vista como instrumento de crescimento da consciência crítica da população, assim como pode, também, servir como mecanismo de controle das autoridades sobre a população, como forma de legitimação da política e até como terceirização das responsabilidades estatais para as comunidades, em um enfoque neoliberal. Essas visões revelam o caráter contraditório da participação nos diversos níveis de aproximação das comunidades dos processos decisórios das políticas. Por vezes, a comunidade “*determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes (BORDENAVE, 1983, p. 32)*”. A participação tem difícil implementação no contexto da sociedade capitalista, pois essa autonomia da classe trabalhadora significaria a subversão da exploração destas. Nesse sentido, a visão de Gramsci de guerra de posição apresenta o viés da participação como luta permanente pela ocupação de espaços, sejam eles simulacros ou não, como estratégia de conquista da hegemonia da classe trabalhadora.

plano concreto, a execução dos recursos da melhor maneira possível. O controle social, ainda que pareça contraditório, é uma ideia vinculada à sociedade republicana, constitucional e democrática. Antes, o Rei não errava, era divino. Entretanto, à medida em que foram construindo os mecanismos de controle mútuos, prescritos nas Constituições, motivados pelas pressões das elites e dos trabalhadores, criaram-se instâncias que passaram a ser palco de lutas dos trabalhadores, se esses ocuparem os espaços coletivos, plurais e heterogêneos de controle social

O aparecimento desses mecanismos de repartição de Poder coincide com a queda do absolutismo e a ascensão da burguesia como classe dominante, revelando que a ordem burguesa planejava efetuar essa dominação de formas mais sutis, inclusive no que tange a aplicação dos recursos públicos. Na matriz marxista, não podemos desconsiderar em nenhum momento a questão da luta de classes. Da mesma forma, os governantes, no curso da história, criaram e permitiram artifícios nos mecanismos de controle por eles mesmos estabelecidos, para que a sua atuação como gestores se desse livre dessas pressões. Esse jogo político-econômico de garantias e de artifícios se contrapôs às ações dos trabalhadores, fundamentando a construção da luta pela afirmação de direitos sociais, em que a educação pública é um deles.

A construção da política educacional é também a história da participação e do acompanhamento da população na gestão e disciplinamento dos recursos financeiros alocados a essa política. A luta por uma educação pública de qualidade social para todos convive com disputas no campo do financiamento e afronta as ações dos governantes e dos organismos internacionais na manutenção de políticas que se aproximam mais dos interesses alheios aos anseios das classes trabalhadoras.

Dessa forma, ao analisar as políticas apresentadas nas leis e nos documentos ministeriais e ao comparar os resultados de efetividade aferidos pelos levantamentos oficiais de estatística, evidencia-se que existe um caminho longo entre as políticas e os resultados. A gestão financeira-orçamentária, por exemplo, precisa de mecanismos, principalmente em um federalismo de traços neopatrimoniais e descentralizadores, com supervisão do poder central, que permitam que os recursos realmente cheguem a todos os beneficiários, em ações de qualidade social e vigiado pelos cidadãos.

Nesse contexto, o controle dos recursos aplicados à educação é relevante, principalmente aquele que envolve mecanismos de participação popular, pois é esse controle um dos caminhos de luta e de viabilização de direitos sociais, ainda que aquele tenha um

caráter de concessão pelo dominante diante do jogo político, de apaziguamento das tensões, guarda em si a possibilidade emancipatória pela atuação dos movimentos sociais.

O controle dos recursos da educação tem peculiaridades: a) o desenho da municipalização para a execução de programas realizados com recursos públicos do Governo Federal; b) históricos de conselhos de caráter técnico e deliberativo; c) as despesas educacionais envolvendo pagamento de pessoal, aquisição de material de consumo, pagamento de bolsas, contratações de capacitações, obras e aquisição de equipamentos; e d) grandes volumes de recursos em mercados cartelizados- livros, alimentação.

Essa diversidade de despesas traz em si peculiaridades no seu controle, dado os mercados cartelizados, as dificuldades de fiscalização, riscos de desvios pelo pagamento de grandes quantidades de pessoas físicas e outras situações típicas da gestão da política educacional que fazem o seu controle ser mais complexo, fato agravado pelo perfil de descentralização. São situações que, pela sua natureza, apresentam maior risco de desvios, o que enseja uma atenção especial dos trabalhadores, pois esses desvios acarretam a negação de direitos sociais.

As dificuldades operacionais advindas dessas peculiaridades se refletem na atuação do controle interno, externo e social. No caso da educação, tem-se ainda que esta apresenta um caráter contraditório imanente, como instrumento de crítica dos segmentos sociais e como reprodutor da classe dominante (CURY, 1989). Destarte, o controle social também traz em si essa contradição, de servir aos dominados e aos dominantes. Essa contradição se apresenta, então, de forma marcante no controle social da política educacional, em que as suas instâncias podem servir à reprodução da ordem vigente, como elemento de transmissão da dominação da classe dirigente, ou como pólo de resistência, na construção de caminhos de luta e de exigência de uma política educacional que atenda aos trabalhadores, de forma emancipatória.

Esse desenho descentralizado, aliado ao aspecto contraditório, revela uma complexa relação do controle social e do poder local, o que demanda estudos e estratégias de atuação dos trabalhadores para que esse controle social transforme-se em instrumento de luta e garantia de direitos, no contexto da democratização pós governo militar.

O controle social em educação básica pública, além dos problemas operacionais, das regras oriundas do poder central e da contradição marcante, traz questões históricas que conduziram ao modelo posto na vigência da Constituição Federal de 1988 e que reforçaram a sua atuação técnica, formal e burocrática, na análise de documentos em detrimento do papel de porta-voz da comunidade junto aos órgãos de controle e ao Ministério Público, no acompanhamento da gestão da educação no município.

1.3- Ações de disciplinamento dos recursos financeiros na educação básica

1.3.1- Ações no período da colônia e do Império

Este tópico tem como objetivo problematizar a forma como se configurou o movimento social de luta pelo disciplinamento dos recursos na educação pública, em uma análise do processo histórico da educação brasileira, pela coleta de dados e informações de diversas fontes, dado que o assunto não tem consolidação na literatura.

Fundamentada em um modelo de colonização associado à religião, a educação por quase duzentos e dez anos foi intensamente influenciada pelas companhias jesuíticas que seguiam as ordens da Coroa e da Igreja Católica na condução de sua atuação educacional, vedando a criação de universidades e garantindo o cumprimento das ordens *do El rey*, mediante a negação do direito à educação a gerações diversas por longo tempo.

Enquanto o Brasil vivia sob as regras do pacto colonial, iniciava-se a Revolução Francesa (1789) e a sua promessa de igualdade, liberdade e fraternidade. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estava insculpida a sentença:

XX- Nenhuma contribuição pode ser estabelecida a não ser para a utilidade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer ao estabelecimento de contribuições, de vigiar seu emprego e de fazer prestar contas.

Em termos financeiros, no período jesuítico não há que se falar em controle estatal dos recursos aplicados, pois os recursos para a educação pertenciam à Igreja (MONLEVADE, 2001), um ente confessional, ainda que ligado aos interesses reais. Somente nos idos de 1759, com a reforma pombalina, com a expulsão dos jesuítas e com o advento do subsídio literário³⁵ municipal para as aulas-régias, que os recursos oriundos de tributos passaram a ser destinados à educação nos colégios. Ainda assim, o processo de fiscalização era voltado quase que exclusivamente para a cobrança, para a manutenção dos fluxos financeiros, não se importando como se dava a aplicação desses recursos e como eram atingidas as finalidades da educação.

Em 1680 encontrar-se-ão as primeiras notícias sobre o disciplinamento das contas públicas no Brasil, na criação das juntas das fazendas das capitanias, ligadas à Coroa Portuguesa (CASTRO, 2009), sem que isso demonstrasse alguma preocupação que envolvesse o desenvolvimento dos aspectos sociais dos habitantes da colônia.

Consensuada entre os portugueses e os ingleses, a independência (1822) manteve o continuísmo do herdeiro do trono português como primeiro imperador do nascente país, antes

³⁵ Subsídio literário, 1772, foi um tributo destinado a custear as reformas no campo da instrução promovidas por Sebastião de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, que era vinculado a um determinado valor por quantidade de um determinado produto vendido (FARIAS; VIEIRA, 2007).

que algum aventureiro o fizesse, nos dizeres de seu pai. Uma concessão mediada entre colonizadores e portugueses locais, que manteve a elite colonizadora em uma situação cômoda e praticamente inalterada, demonstrando um traço que se perpetuou na política nacional.

Para não abrir mão de suas prerrogativas, as elites governantes encontram mecanismos através dos quais logram êxito em reverter movimentos que, em outras realidades, não se viabilizam senão pela violência e pelo derramamento de sangue (FARIAS;VIEIRA, 2007, p. 47).

Nesse contexto, a educação pública continuou sendo um privilégio para poucos. Nos aspectos do financiamento público, faltavam recursos humanos e financeiros para abrir e manter as escolas públicas (MONLEVADE, 2001). Desse descaso, surgiram as primeiras escolas particulares e a Igreja Católica continuou mantendo a sua extensa rede de ensino, outra marca da educação nacional que também se perpetua na educação pública brasileira.

Também se perpetua na educação pública os traços neopatrimonialistas³⁶, que conforme Mendonça (2000, p.37), constituía-se em:

[...] uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder doméstico e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial e a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio e o privilégio de grupos estamentais.

A Lei Geral de Ensino de 1827³⁷ garantia ensino público e gratuito a todas as vilas e lugares do país, denotando a influência dos ventos democráticos europeus. Apesar de ser um direito positivado³⁸, pouco dizia o texto da Lei sobre quem iria garanti-lo, ou seja, quem afiançaria a sua verdadeira materialização junto à comunidade, o que fez desse direito uma letra morta. O art. 179 da Constituição do Império do Brasil, de 25 de março de 1824,

³⁶Segundo Schwartzman (1982), o patrimonialismo (Weber), é uma forma de dominação política em que não existe divisão entre a esfera pública e a privada na atividade do Estado e que tem características tradicionais, apresentando uma acepção mais apropriada nas sociedades contemporâneas, no domínio pela burocracia, como classe política. No conceito batizado por este autor de neopatrimonialismo, ele apresenta uma análise mais profunda e atualizada dos conceitos weberianos, tendo a burocracia, que outrora foi remédio para o patrimonialismo proposto por Weber, como elemento de dominação com o mesmo tom, como uma base contratual, reformulada e ajustada aos mecanismos do Estado capitalista moderno.

³⁷ Lei Geral de Educação, de 15 de outubro de 1827, mandava criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império.

³⁸Registrado em normas escritas e formalizadas.

assegurava também a instrução primária e gratuita, com a mesma ausência de instrumentalização da garantia desse direito.

O Primeiro Reinado foi conturbado e marcado por questões entre a centralização e a descentralização, na costura de um poder novo, em um país com uma sociedade estamental, oligárquica e escravista, permeada de revoltas e lutas que culminaram com a abdicação de Dom Pedro I e o instável período das Regências, caracterizado pelas ambiguidades entre os Poderes. Um Poder centralizador propiciava o anseio de independência nas províncias (FARIAS; VIEIRA, 2007).

Entre o descaso e a omissão, ocorreu a descentralização do sistema educacional, com a escola pública e gratuita, nem bem nascida, redistribuída às províncias (MONLEVADE, 2001), em um mecanismo de isenção de responsabilidade, confusões e adiamento de funções do Estado.

O Ato Adicional à Constituição de 1824, datado de 1834, desatou o nó e indicou, ainda que debilmente, quem era “*o responsável pelo atendimento e garantia dos direitos educacionais*” (MONLEVADE, 2001, p. 32), pelo menos nos aspectos financeiros, a partir do momento que indicou o Imposto de Vendas e Consignação (IVC) como financiador da educação pública, em um incipiente processo de vinculação de tributos à educação, que estabelecia a fonte de financiamento da política educacional, em um processo de continuidade e de garantia dos recursos, conquanto não tratasse da questão da gestão destes.

O financiamento foi descentralizado por meio de um imposto ligado à atividade comercial de cada província. Aquelas que tinham um melhor mercado interno arrecadavam mais e, assim, tinham um maior orçamento da educação. Ampliavam-se as desigualdades regionais no âmbito educacional, reforçando uma tendência nacional herdada das capitânias hereditárias e que, também, deixou suas marcas na educação nacional. O governo central, que arrecadava muito mais por meio dos seus impostos, em especial o de exportação, desonerou-se do ônus da política educacional, na gênese do paradigma de “*atribuição das responsabilidades com a educação elementar e secundária a esfera das províncias*” (FARIAS; VIEIRA, 2007, p. 54). Ao poder central, couberam apenas as responsabilidades com a educação superior. Nesse sentido:

Em poucas palavras, o arranjo intergovernamental do Império produziu um modelo favorecedor da elite social, dada a primazia do ensino superior [...] Daí nasceu uma situação bastante *sui generis* no Brasil: no campo educacional foi constituída, desde as origens do país, uma coalizão mais forte em prol das universidades do que aquela vinculada à expansão da educação básica (ABRÚCIO, 2010, p. 53).

Esse quadro de descentralização da educação básica, em um federalismo que desune volume de atribuições e financiamento, gera um déficit crônico de recursos para a educação básica. Depoimentos de legisladores à época ilustram isso quando:

O Constituinte fluminense (José Joaquim Carneiro de Campos) observa ser indispensável o aumento dos ordenados, porque “sem boa paga não há mestres”. O Deputado de Santa Catarina (Diogo Duarte e Silva) ressalta que não há em sua província uma só cadeira pública de primeiras Letras (FARIAS; VIEIRA, 2007, p. 56).

Quanto ao disciplinamento dos recursos, a Lei de outubro de 1827, que criou as Câmaras municipais em cada vila ou cidade, indicou um embrião da representação local, atribuindo a elas funções no âmbito educacional (FARIAS; VIEIRA, 2007), ao mesmo tempo em que estabeleceu inspeções sobre escolas de primeiras letras, educação e destino de órfãos pobres, como semente da ação popular organizada na fiscalização da execução da política pública.

Apesar dessa iniciativa, concomitante ao processo de descentralização, a fiscalização prevista não logrou êxito, provavelmente pela falta de outras bases para o exercício da ação popular em uma sociedade escravista, oligárquica e recém saída, pelo menos formalmente, do pacto colonial.

No fim do Império, nos anos de 1874, as primeiras ações de controle do Estado imperial sobre a educação privada emergiram para além de meras autorizações, causando reações nas elites oligárquicas. Nesse momento de ação do Estado para servir ao mercado agro-exportador, revelou-se um processo nascente de regulação e normatização, por uma via normativo-jurídica, em um contexto imbricado de execução de serviços públicos e privados pelo Estado.

Como se vê, o controle específico da política educacional no Império surgiu, ainda que tenha fracassado, da necessidade da descentralização para as províncias, na busca da desoneração do governo central. Muito incipiente era a ideia da verificação de contas públicas, presa a um viés contábil, dissociado das iniciativas e práticas educacionais.

1.3.2- Da República até 1930 - um período de revoltas

Em 1890, ocorreu a criação do Tribunal de Contas da União, com a interveniência de Rui Barbosa, que preconizava para si uma atuação mais do que punitiva, idealizando para esse tribunal uma relação entre quem define as despesas e quem as executa, indicando a importância do que é definido pelo poder instituído e o que realmente ocorria na prática.

Os traços do neopatrimonialismo na gestão pública pátria, herdado do período colonial, associado às dimensões continentais e às desigualdades e a uma opção por políticas

descentralizadas, demandaria ações de controle e acompanhamento da coisa pública, sob pena de o Poder central financiar desmandos nas unidades da Federação.

As ações de controle, materializadas pela criação do TCU, não surgiram nesse período com uma preocupação de garantir direitos à população, ainda que fosse apenas para aplacar os anseios desta mesma população. Surgiram, sim, em um viés contábil, para fiscalização da cúpula estatal dos seus braços remotos, fato reforçado quando, em 1914, o então Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, não teve condições de realizar operações de crédito com a Inglaterra, por ausência de dados sistematizados, o que gerou, assim, a organização do sistema contábil público nacional (CASTRO, 2009).

O primeiro período republicano foi marcado por disputas pelo poder central, com vários movimentos de insurreição (FARIAS; VIEIRA, 2007), que soavam de maneira a contestar aquela velha ordem arrastada desde o período colonial, em um processo de eclosão de interesses represados à busca de mudanças estruturais, como foi a Revolta da Chibata (1910) e a Revolta da Vacina (1904).

Ao mesmo tempo, o mundo viveu grandes transformações, das quais o Brasil fez e faz parte. Os atores do novo mundo, que passou a se configurar, começaram a ser gestados nesse período e a partir de 1914, iniciou-se um período belicoso para a humanidade (HOBSBAWM, 1995), com a participação ativa desses novos atores e reservando ao Brasil uma posição periférica, que lhe garantiu atrasos decenários em processos políticos, tecnológicos e econômicos, com reflexos na política educacional.

Por sua vez, essa ebulição mundial consolidou a ordem burguesa, contraposta pelos movimentos bolchevistas de 1917, caracterizando esse período como uma época de levantes e conturbações sociais, que tiveram seus reflexos no país. O velho mundo estava ruindo, junto com seus sistemas políticos (HOBSBAWM, 1995), dando espaço a um mundo que prezou pelas polarizações, ao lado de um conflito armado, que funcionaram como motor de seu desenvolvimento.

No plano econômico, o Brasil viveu nesse período um apogeu que redundou em uma crise do modo de produção agrário, tendo seu declínio na crise de 1929, o que estimulou a descentralização e acentuou, ainda mais, as diferenças regionais e sociais.

A expansão descentralizada e sem uma política norteadora pelo governo central sedimentou na política educacional os seus traços de desigualdade do período anterior. A mudança do regime de governo, com a República, não trouxe grandes consequências para a transformação do paradigma da política educacional. Essa mudança também foi fruto de um processo acordado entre as elites, conduzido, agora, por monarquistas e militares, de forma a

agregar às oligarquias agrícolas a cúpula do poder, a fim de fortalecer no âmbito regional a figura dos senhores que substituíram a figura do Estado, nas relações clientelísticas com a comunidade, minando as iniciativas de controle social e participação popular.

Apesar de o modelo de governo vigente prever direitos republicanos, direitos iguais, inclusive à educação, o direito não se manifestava dessa forma no período. O elitismo da educação continua presente, com mais de 75% de analfabetos em 1920 (FARIAS; VIEIRA, 2007), em uma população de dezessete milhões de habitantes.

De uma sociedade civil composta pelas igrejas, oligarcas, partidos políticos, latifundiários e trabalhadores rurais, o período inicial da República foi marcado pela construção e a consequente repressão desses mecanismos de representação dos anseios populares nascentes, na figura de revoltas diversas contra os privilégios da elite dirigente.

Nesse ponto, a escola em uma sociedade agrária pouco servia para melhorar a produção. Servia principalmente para a sua função reprodutora da ordem social, reforçando a ideia de se contrapor aos movimentos sociais que se manifestavam no combate à visão de uma escola laica propugnada também pela Igreja Católica. Restou à escola pública o papel de reprodução das desigualdades sociais a serviço da ordem burguesa. Esse quadro de descentralização e de baixo financiamento da escola fez da questão do controle orçamentário-financeiro das políticas educacionais uma peça jurídica formal, baseada na busca da ordem geral e da repressão, com pouco viés sobre a gestão desses recursos para a melhoria da qualidade educacional e, muito menos, dos aspectos de participação popular nessa gestão.

Assim, a República Velha representou um continuísmo de alguns aspectos da Administração Pública Imperial, de herança patrimonialista, denotando um pacto das elites oligárquicas para manter as forças populares sobre seu controle, envolvendo, também, a educação, que era mantida descentralizada e sem diretriz central.

O controle orçamentário-financeiro dos recursos no período como um todo caracteriza-se pela criação do Tribunal de Contas da União e de iniciativas internas do governo central, em que pese o viés de ter sido apenas no plano formal-quantitativo e de o papel do controle ter ficado, como traço marcante, distante dos destinatários da ação pública. A ação popular contra o Poder Público, na luta pelos seus direitos, ocorria no período, mas em plano diverso da aplicação dos recursos orçamentários, presa, ainda, à conquista de direitos básicos, sem estabelecer liames entre os recursos do orçamento e esses direitos.

1.3.3- Da República de 1930 a 1985 - lufadas de ventos autoritários entre bonanças de democracia

O período após 1930 foi marcado pela crise do capitalismo com consequências mundiais, a partir da quebra da bolsa de Nova York em 1929. Essa crise teve a sua principal origem na superprodução e teve, como efeito direto no Brasil, por conta do acúmulo de capitais, o favorecimento da industrialização nacional, com forte influência da ação estatal, como saída para a crise. A ação estatal intensa no período foi fundamentada nas ideias do economista John Maynard Keynes (1883-1946), que apresentou o investimento público como forma de superação da depressão.

Esse ciclo depressivo do capitalismo teve impactos no país, assim como no mundo, permitindo a ascensão de regimes totalitários com adesão das massas e opondo-se às ideias de revolução social do comunismo (HOBBSAWN, 1995), ao mesmo tempo, em que eram hostis às instituições políticas liberais. Esse quadro inspirou as ideias de Antônio Gramsci, no seu repensar das estratégias das classes dominadas, diante da adesão ao fascismo na Itália. No Brasil:

A política educacional do Estado Novo não se limita a simples legislação e sua implantação. Essa política visa, acima de tudo, transformar o sistema educacional em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas (FREITAG, 1980, p. 52).

A ação educacional viu-se nas teias do autoritarismo e foi associada à necessidade de mão de obra para o processo de industrialização nascente, com foco no ensino médio profissionalizante para os trabalhadores, sob o discurso de ser uma chance ou um privilégio, nos moldes do populismo vigente.

No financiamento e no controle da educação pública, a Constituição Federal de 1934, pela primeira vez, vinculou recursos orçamentários para aplicação nesse setor e estabeleceu um mecanismo legislativo e quantitativo de controle do que se gastava em educação, dado que os recursos, por vezes, seguem outros caminhos de retorno político mais rápido. No plano do controle orçamentário-financeiro, nesse período, coube ao TCU um papel relevante de controle prévio, ou seja, ele verificava os contratos e as licitações antes de sua execução, outra marca de um modelo autoritário de governo. Essa atuação contribuiu para que o controle institucionalizado fosse um gerador de trâmites burocráticos, engessando a máquina estatal (CASTRO, 2009) ao priorizar mais os aspectos formais e documentais do que os resultados da política, característica que ainda se faz presente no cotidiano do controle.

No campo da participação dos cidadãos nas políticas públicas, o período autoritário inibiu o florescimento de iniciativas populares. O governo Getúlio Vargas perseguiu

opositores, incluindo aqueles ligados às causas sociais, o que levou os movimentos sociais à marginalização, enfraquecendo qualquer tentativa de participação mais ampla na vida pública.

Em substituição à Constituição Federal de 1937, a Constituição Federal de 1946, fiel ao liberalismo, retoma o espírito da Constituição de 1934 no que tange à educação. Apresentou o ensino primário oficial como gratuito e estendeu essa gratuidade a outros níveis para aqueles que comprovassem pobreza (FARIAS; VIEIRA, 2007), trazendo o aspecto focalizador à política educacional. Nela, a vinculação de recursos orçamentários para a educação volta a figurar no texto constitucional, rotina que se repetirá em toda distensão de regimes autoritários na história brasileira. O texto da Constituição Federal de 1946 apresentou, também, a necessidade de a União colaborar com Estados e Municípios no desempenho de suas funções educacionais, em uma descentralização relembrada sempre quando está em jogo os recursos financeiros.

Nesse período da Constituição Federal de 1946, é de se destacar a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 4.024/1961, que, no art. 89, afirmou um caráter privatista, dada a influência liberal, dando espaço maior para as escolas particulares, tendência que os próximos anos reafirmarão, principalmente pelo dispositivo da subvenção de recursos públicos para escolas particulares, em um explícito confronto de concepções.

O texto da Lei de 1961, ao estabelecer restrições relativas à organização contábil e à proibidade das organizações para a concessão de bolsas custeadas pelo Erário, não indicou no texto legal os complexos aspectos de controle envolvidos na transferência de recursos para particulares no desempenho de ações de caráter público, como a questão da prestação de contas dos recursos recebidos.

No que tange a participação popular, o artigo 8º da LDB de 1961 apresenta :

Art. 8º O Conselho Federal de Educação será constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação.

§ 1º Na escolha dos membros do Conselho, o Presidente da República levará em consideração a necessidade de nêles serem devidamente representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular.

Como uma referência ao Conselho Federal de Educação, nota-se a intenção de assegurar a participação da sociedade na educação, por meio do embrião da participação por intermédio dos conselhos nas políticas educacionais. No art. 6º dessa mesma LDB, a figura do controle da ação educacional centralizada aparece novamente, em “*O Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação*”.

Houve uma expansão da educação primária atrelada aos aportes de recursos ao setor privado, demonstrando que a via popular não representava o caminho da educação escolhido pelos militares (CUNHA; GOÉS, 1996).

Essa influência do setor privado, primeiramente no campo confessional, nas lutas do Manifesto dos Pioneiros de 1932, são acrescidas das ingerências do ensino privado laico, com políticas de financiamento direto da rede privada, que ainda marcam a política educacional brasileira. Nesse período, foi marcante a influência, na América Latina, dos organismos multilaterais, na sua maioria, criados após a Segunda Guerra mundial (1939-1945), para a promoção, de forma consensual, de seus objetivos econômicos. E isso se deu também no campo educacional.

De maneira crescente, o Banco Mundial, desde os anos de 1960, tem participado de forma sistemática e direta no âmbito educacional, com capacidade para intervir e formular políticas educacionais para a América Latina, menos pelo montante de empréstimos aprovados e mais pela sagacidade de manipular benefícios retirados das políticas sociais (SILVA, 2002, p.58).

Esse período apresentou-se como uma inflexão na visão de controle social, em que a participação popular foi sendo substituída pela colaboração com o governo. No que tange aos processos de participação social, principalmente na área de educação, a influência dos organismos, em especial a do Banco Mundial, deixou marcas estruturais na educação nacional (SILVA, 2002). A visão mercantil e focalizada do Banco Mundial trouxe atrelada a si um conceito de participação social ligado à execução da política pública pela comunidade em apoio ao Estado, como um colaborador deste, pois ele não tem como arcar com as despesas da educação pública. Valoriza-se o processo de parceria e não o acompanhamento e a discussão de todos os estágios da política desde a sua formulação, execução e avaliação.

Nesse contexto, foi se desenvolvendo a categoria *comunidade* como unidade consensual (SOUZA, 2008), com interesses comuns para a ordem e o progresso, formando um todo monolítico que representava o anseio das pessoas e o bem comum. Essa estratégia foi utilizada pelos organismos internacionais nos seus projetos de intervenção na educação nacional, mormente aqueles em regiões pobres e rurais.

Segundo Ammann (1992), o desenvolvimento de comunidade é postulado no contexto da chamada Guerra Fria, como elemento estratégico de conquista de espaços em um mundo supostamente bipolarizado, na busca de garantir a ordem social e de preservar a ordem econômica sem o uso da guerra. Desse modo, essa visão de expansão da ideologia capitalista

em um viés pseudo-democrata foi amplamente adotado pelos regimes ditatoriais da América Latina na segunda metade do século XX.

O medo da ameaça socialista pelos países do bloco ocidental incentivou essa atuação, mais próxima da comunidade, evitando ações e movimentos frequentes na população do campo. Para essa mesma autora:

O desenvolvimento de comunidade é então definido como processo através do qual os esforços do próprio povo se unem as autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las para contribuir plenamente para o progresso do país (AMMANN, 1992, p. 32).

Essa imagem de comunidade e, conseqüentemente, de participação dela na vida política, prosseguiu na negação das classes e seus conflitos, bem como na participação como uma complementação da ação estatal, principalmente na esfera social, em um discurso nitidamente liberal e focalizador, que se tornou pujante no fim do governo militar, quando não se tornou mais tão necessário seduzir os povos.

Não são raros os casos de comunidades em que as escolas carecem de serviços de manutenção básica e, neste caso, a comunidade assume um serviço que é responsabilidade dos poderes constituídos (SILVA, 2002, p. 83-84).

Ao responsabilizar a comunidade pela gestão das escolas e também pelo aporte de seus custos, criou-se uma condicionalidade a esse direito. Com a gestão empresarial, coube à comunidade executar muito e decidir pouco diante da súmula de orientações desses organismos. Foi-se construindo um paradigma de participação popular na educação que perpassa a mudança de cultura, tendo como fundamento que participar é ajudar o Estado a executar o seu papel de provedor da educação pública.

As ideias de participação como execução e da população como parceira do Estado, têm novo impulso no contexto neoliberal dos anos de 1990, na redução do papel do Estado e na focalização das políticas sociais, pela mobilização das pessoas no voluntarismo, no conceito da democracia gerencial, no contexto peculiar do Estado capitalista com recorte neoliberal.

Segundo Tatagiba (2006), democracia gerencial é a visão de participação que se reveste de um discurso técnico e supostamente neutro da moderna gerência, desprezando as contradições em prol de uma valorização da eficácia e da eficiência das políticas, adotando um modelo que nega a dimensão política do esforço dialógico, pela exaltação do pluralismo,

na construção do consenso, em que interessa a cada um fazer a sua parte na resolução dos problemas, resumindo toda a questão social a agregação de esforços coletivos.

Ainda nesse contexto, o quadro de desvios de recursos da educação continuou ocorrendo no governo militar. Situações de desvio de verbas do salário-educação, o advento de fundações de direito privado utilizando recursos públicos e a presença de bolsas de estudo para alunos fantasmas (CUNHA; GOÉS, 1996) demonstram que a lisura na aplicação dos recursos também teve suas deficiências nesse período. O neopatrimonialismo continuava e continua nas práticas políticas presente na sociedade, em que pese o discurso tecnocrático dessa época, ignorando as contradições e os interesses.

O governo militar reformulou a legislação de finanças e orçamento, aprimorando mecanismos gerenciais e fortaleceu o Sistema de Controle Interno (CASTRO, 2009). Essa estruturação, típica dos regimes de ordem, também fortalecia os poderes do Executivo, somado à expansão das empresas estatais, dando robustez às estruturas necessárias à ditadura. Esse ordenamento trouxe influências na educação nacional, pois o *“regime militar enfatiza o planejamento como instrumento Federal”* (FARIAS; VIEIRA, 2007, p. 138), como instrumento de controle institucional da educação, principalmente pela esfera central de poder.

Ainda nos aspectos do controle, o período primou pelo fortalecimento dos mecanismos do Poder Executivo de Controle, a especialização do controle, com a criação, pelo Decreto nº 61.386, de 19 de setembro de 1967, das Inspetorias Gerais de Finanças (IGF) em cada Ministério Civil (CASTRO, 2009), que, a despeito das motivações desse ato, deu ao controle, pela primeira vez, um aspecto que não exclusivamente contábil-financeiro, visto que a presença em cada Ministério, supunha obter disciplina de cada política pública.

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, marca a educação no regime militar, mantendo a diretriz de transferência de recursos para o âmbito privado, como disposto no seu art. 45:

Art. 45 As instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo.

Assim, os recursos foram vinculados às condições de funcionamento, não entrando nos aspectos da efetividade e da prestação de contas dos recursos recebidos, nem da sua transparência ou da seletividade de beneficiários.

No que tange ao controle orçamentário-financeiro, a Lei nº 5.692/1971 limita-se, no art. 60, a inibir a criação pelo Poder Público de estabelecimentos de ensino em duplicidade. As ideias de participação, à moda do Banco Mundial e da democracia gerencial, fazem-se presentes no art. 62 da Lei:

Art. 62 Cada sistema de ensino compreenderá, obrigatoriamente, além de serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar, entidades que congreguem professores e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Com efeito, afirmou-se que cabe aos pais colaborar para a eficiência da educação, em uma orientação bem alinhada à visão de participação social indicada pelos organismos internacionais. A abertura, iniciada em 1979, contou com movimentos importantes no campo da saúde, pelas lutas do movimento sanitarista. No campo educacional, o regime logrou êxito em impedir ações mais articuladas, o que teve consequências na construção de todo o arcabouço legal e na estrutura da educação na Nova República, bem como na construção da concepção de controle social nessa política.

1.3.4. Da República de 1985 a 2010: uma construção e um exercício de democracia

Nesse período, em 1988, a Constituição Federal promulgada passou a valorizar os aspectos sociais pela força da atuação de movimentos sociais que se fizeram presentes junto à Assembléia Constituinte, em lutas herdadas das ações contra o regime militar.

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços relevantes no campo do controle social da política educacional, como a consagração da educação como direito público subjetivo e o princípio da gestão democrática (inciso VI, art. 206), ao mesmo tempo em que fomentou as movimentações para a construção de diretrizes para a educação.

No campo do controle orçamentário-financeiro, os desvios continuam ocorrendo sem medidas efetivas e organizadas do Estado: *“Livros didáticos do governo anterior são descobertos a caminho da incineração, fato que recebe ampla divulgação da mídia”* (FARIAS; VIEIRA, 2007, p.162) e situações típicas de falta de controle e acompanhamento da gestão educacional são divulgadas, dado o fim da censura dos meios de comunicação.

Com a eleição do governo Fernando Henrique Cardoso, em um pacto das mesmas elites nacionais renovadas e com novos atores, possibilitou-se um projeto bem definido para a condução da nação, alinhado às orientações de organismos internacionais e dos países capitalistas desenvolvidos, com propostas bem explícitas para a área de educação.

A Lei nº 9.424/1996, que institui o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), inaugura um modelo de gestão financeira dos recursos da educação com vistas à equalização, em patamares mínimos, dos recursos disponíveis entre as unidades da federação e que apresenta, consoante ao ideário vigente, um controle social de viés técnico-fiscalizatório.

A norma estipula prazo para a composição dos conselhos, da mesma forma que atribui a eles uma paridade fictícia, pela nítida preponderância do segmento estatal. O conselho recebe também atribuições restritas a aspectos técnico-fiscalizatórios das contas geridas com recursos do fundo, em um paradigma de controle social que se replicará em diversos outros programas federais descentralizados na área social, como a alimentação escolar (1994), o Bolsa Escola (2001), e no próprio sucessor do Fundef, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (2007).

Além disso:

[...] bem sabemos que os locais de perfil mais clientelista, onde a correlação de forças seja mais desfavorável para os profissionais do magistério e para os representantes da sociedade civil, estarão em desvantagem para solicitarem conselhos mais representativos. (PERONI, 2003, p.131)

A crise fiscal da década de 1990³⁹ e a flexibilização das relações trabalhistas atingem as políticas sociais, minguadas de recursos, açodadas pelo clientelismo, conduzindo à cristalização de paradigmas no controle social, favorecendo a sua captura pelos mecanismos estatais.

O período pós-ditadura, de reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos, para a refundação de uma ordem democrática, foi acompanhado de um agravamento da miséria que alçou a agenda ajustes estruturais, focalização de políticas sociais e a diminuição das ações dos sindicatos pela flexibilização do trabalho, o que enfraqueceu os movimentos sociais (RAICHELIS, 2000), minando a participação nas questões de controle estatal, em face de histórica relação no país de sindicalismo e movimentos sociais.

Durante a crise fiscal do Estado e seu ineficiente aparato burocrático (PERONI, 2003), foi-se delineando um novo papel para o Estado e, conseqüentemente, para o financiamento e o controle da educação, na mercantilização, no voluntarismo, na publicização⁴⁰ e na focalização

³⁹ A crise fiscal, que na verdade é uma crise do capital, caminha junto da flexibilização das relações de trabalho, pois o capital é “incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano (ANTUNES, 2007, p.177)”, fazendo dessa primeira de várias crises do capital que se sucederam no período pós-regime militar no Brasil, inaugurar uma série de mecanismos de burla e enfraquecimento dos direitos sociais adquiridos pelos trabalhadores nas lutas precedentes.

⁴⁰ Ideia defendida por Bresser Pereira (1995) no Plano Diretor da Reforma do Estado de transferir a execução de políticas, principalmente as sociais, para o setor público não estatal, o que seria o chamado terceiro setor,

dos recursos. O pensamento de autonomia das unidades escolares, fortalecido pela criação do PDDE⁴¹, que tem atrelado a si o modelo de Unidade Executora (UEX), revela-se como uma estratégia para reduzir o financiamento estatal da educação pela capacidade das UEX de arrecadar e gerir recursos.

Movimenta, também, o processo decisório para próximo do responsável pela prestação do serviço, em uma simulação de participação, fortalecendo o viés mercadológico de atender às expectativas do cliente com mais agilidade (PERONI, 2003), o que tem como consequência um controle na ponta, restrito à execução de uma parcela da política, apenas verificando o que está pré-determinado no sistema, reduzindo o conceito de participação de forma minimalista.

Pode-se dizer que o Governo Luis Inácio Lula da Silva⁴², em termos de controle social da política educacional, manteve o paradigma do controle social do Fundeb nos moldes do Fundef, utilizando-se desse modelo de conselho ainda no Programa Bolsa Família e na Alimentação escolar. No caso do Fundeb, fizeram-se algumas alterações, frutos da avaliação da gestão, que recebeu mais outros mecanismos de proteção da captura de seu conselho de acompanhamento, podendo-se dizer, de um modo geral, que as instâncias de controle social da educação tiveram avanços, que serão tratados a seguir.

O primeiro refere-se ao controle social dos fundos, com a criação da Controladoria-Geral da União em 2003, e a implementação do *Programa de fiscalização a partir dos sorteio de municípios e o Portal da Transparência*⁴³, instrumentos que empoderam, de alguma forma, os conselheiros, na apuração de suas denúncias e no acesso a informações. Além disso, a CGU interage na sensibilização e capacitação dos conselheiros, em um esforço de reversão de dívidas de participação social na história do país.

O segundo refere-se à implementação efetiva da Lei Capiberibe, em 2011, lei que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela prevê que os estados e municípios terão que disponibilizar a discriminação de gastos na *internet*, um instrumento de apoio às tarefas do

composto de entidades civis sem fins lucrativos.

⁴¹ Programa Dinheiro Direto na Escola-: Programa Federal que prevê o repasse de recursos diretamente para as unidades escolares, convertidas em pessoas de direito privado formadas por Associações de Pais e Mestres, as UEX (Unidade Executora). Oculta uma lógica que essas UEX poderiam também arrecadar recursos privados para as escolas e, assim, permitir legalmente o financiamento das escolas pelo voluntarismo e pelas parcerias com a iniciativa privada, desonerando o Estado nesse fim.

⁴² Estudos sobre o Governo Lula da Silva, como Leher (2010), indicam que o modelo de funcionamento adotado pelo Fundeb “*não concorre para o fortalecimento de um sistema nacional de educação pública estruturado para avançar na construção da escola unitária (LEHER, 2010, p. 405)*”, o que demonstra ser uma fragilidade nesse dispositivo no campo da transparência e da participação, pois a existência de um Sistema Nacional de Educação permite essa visão integrada de atribuições, para a garantia de direitos (CURY, 2010), elemento essencial para o acompanhamento popular da execução da política educacional.

⁴³ Site do Governo Federal que apresenta a discriminação das despesas e receitas do Poder Executivo Federal e as suas transferências de recursos a Estados e municípios.

controle social, de transparência, na busca de romper a assimetria informacional entre os gestores e os segmentos sociais, como pode ser visto no texto, ao indicar que:

Art. 48-A[...] os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (BRASIL, 2001).

As políticas neoliberais propunham um Estado mínimo para as políticas sociais, mas não para a presença do fundo público como financiador do capital (RAICHELIS, 2000). Nesse sentido, o Governo Luís Inácio Lula da Silva, em que pese continuar financiando o capital com programas como o PROUNI (LEHER, 2010), expandiu a atuação do fundo público no atendimento das demandas sociais, com o respectivo robustecimento dos mecanismos institucionais de controle.

A questão da destinação dos recursos do fundo público é crucial para o controle social, pois discutir a sua aplicação nas demandas sociais ou no financiamento do capital transcende a atuação legalista e permite garantir a captação e destinação de recursos, deslocando a luta de classes, do “*chamado chão de fábrica para o Estado. E as formas de captação e utilização do fundo público*” (HONORATO, 2008, p.35), constitutivos do orçamento público, se convertam realmente em direitos sociais, para um processo de amadurecimento dos movimentos sociais em lutas nessas instâncias. A discussão do Fundo Público⁴⁴ se acentua em momentos de crise, quando o capital tenta socializar suas perdas, ainda que não socialize no mesmo grau os ganhos pelo fenômeno da mais-valia, sendo aplicado o recurso orçamentário em destinações estranhas às demandas populares, fortalecendo a necessidade de um controle social que não seja apenas um fiscal local da execução de despesas.

O terceiro avanço refere-se ao padrão de descentralização, que continua com o aumento significativo de recursos aportados pelo Governo Federal aos estados e municípios, por força do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁴⁵. Muitos autores, como Félix

⁴⁴ Conforme Honorato (2008), a ideia de Fundo Público vem do Economista John Maynard Keynes, na época do New Deal americano, possibilitando a sobrevivência e a ampliação do capitalismo em momentos de crise e o simultâneo investimento nas políticas sociais, pela ideia Keynesiana de investimento público na forma de induzir a economia e aumentar os lucros e a taxa de emprego.

⁴⁵ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é uma ação estratégica que inclui metas de qualidade para a educação básica, as quais contribuem para que as escolas e secretarias de Educação se organizem no atendimento aos alunos. Também cria uma base sobre a qual as famílias podem se apoiar para exigir uma educação de maior qualidade. O plano prevê ainda acompanhamento e assessoria aos municípios com baixos indicadores de ensino e a transferência de recursos em caráter suplementar. *Fonte:* Portal do Ministério da Educação (www.mec.gov.br).

(2008), enxergam essa descentralização como componente da estratégia neoliberal, com a nítida ação do Banco Mundial, em um discurso gerencial, demonstrando que a municipalização não constitui a democratização, pelo simples fato da proximidade dos destinatários das políticas.

A descentralização com vistas a desonerar os governos das políticas sociais, coaduna com o projeto neoliberal, com a conversão da participação em colaboração. Mas esse fato não invalida que a proximidade da gestão e a participação nos conselhos, possam representar uma oportunidade de lutas por direitos sociais e de ocupação de espaços pelos movimentos sociais. Mesmo que reste ao controle social um papel restrito, de análise de despesas, ainda assim, nesse campo de luta, a ocupação de espaços, a ampliação da participação em outras instâncias e o fortalecimento da atuação do conselho junto à comunidade robustecem a vivência democrática e permitem que aqueles recursos sigam a sua aplicação da melhor maneira, trazendo uma educação de melhor qualidade.

O fato é que a descentralização da educação básica tornou-se uma realidade e que o fortalecimento de mecanismos democráticos de acompanhamento da gestão, que promovam a participação nos diversos estágios da política pública, como espaço de luta e garantia de direitos, é fundamental. Sem a presença das instâncias de controle social, as ações dos órgãos de controle estatal, pelo seu distanciamento natural, carecem de informações, oriundas das denúncias encaminhadas pelos conselhos. Da mesma forma, o conselho, sem a ação desses órgãos de controle estatal, carece de uma estrutura técnica apta a apurar as irregularidades detectadas.

Por fim, o quarto avanço é que o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nos seus dois mandatos, caracterizou-se por uma maior presença dos movimentos sociais na estrutura do governo, no fortalecimento das instâncias de participação destes movimentos e na promoção de fóruns e discussões das questões educacionais, o que permite, associado ao incremento da transparência, um empoderamento maior aos conselhos da educação, em que pese a discussão de que o modelo de controle social adotado ainda necessite de mais espaço e de mecanismos de atuação efetiva desses movimentos.

Desse modo, um governo com visão popular, com uma participação mais acentuada dos movimentos sociais, com a valorização dos espaços coletivos e com uma linha de ação estatal indutora do desenvolvimento, acompanhado do fortalecimento de mecanismos de controle e de transparência, contribui para o avanço das práticas de controle social, ainda que se enfrentem questões históricas, de difícil resolução em um curto espaço de tempo.

Conclusões parciais

No campo educacional, o processo histórico das políticas educacionais conduziu a uma segmentação do controle social, concentrado em um viés fiscalizatório, de natureza burocrático-formal. Os fóruns de acompanhamento da gestão, materializados nos Conselhos de Acompanhamento, pouco se comunicam com as instâncias de participação na formulação da política, gerando um distanciamento no campo da participação entre a política educacional e as questões do seu controle e financiamento, típicas da gestão.

A educação é uma prática social que possibilita a emancipação, no sentido de permitir aos cidadãos uma maior compreensão do contexto social, político e econômico e das forças ali envolvidas. Mesmo que seja desenvolvida de forma a reproduzir as desigualdades sociais e tenha como foco apenas a formação de mão de obra, ela traz em si, latentes, os elementos que permitem uma compreensão da totalidade e de formação de consciência de classe “em si” para classe “para si”, a partir do momento em que os sujeitos passam a entender, agir e propor alternativas aos processos que estão submetidos, em que pese os traços históricos.

A ação, portanto, do controle social na educação, forjado com caráter burocrático e fiscalizatório, pela presença da contradição, pode servir como espaço para a garantia do direito à educação dos trabalhadores, na aplicação dos recursos de forma correta, na redução da evasão escolar, no aumento da qualidade do ensino e na valorização dos docentes, elementos de fortalecimento da qualidade social da educação, ainda insuficientes.

Por seu turno, os movimentos sociais ligados à educação, defensores de interesses populares, pela visão aqui apresentada, não podem desconsiderar os potenciais representativos e nem as conquistas da atuação do controle social na educação. Esses instrumentos foram gerados em uma conjuntura de descentralização de atribuições educacionais para as comunidades. Os conselhos podem ser uma estratégia de guerra de posição, tornando-se espaços públicos de avanço sobre a gestão de recursos públicos para a educação, no direcionamento deles para finalidades realmente de interesse para a comunidade.

A falta de acompanhamento da gestão das políticas educacionais acarreta consequências para a qualidade da educação desenvolvida naquela coletividade. A qualidade de um sistema educacional resulta de um complexo conjunto de fatores, objetivos e intangíveis (VIEIRA, 2009) e o desvio, por afetar os aspectos de suporte, afeta diretamente o desenvolvimento da qualidade educacional.

Também é fato que as políticas educacionais, por influência de organismos internacionais, apreenderam e ressignificaram o conceito de qualidade educacional vinculado-o aos aspectos empresariais, como a utilidade e a praticidade (SILVA, 2009), enxergando a

qualidade da educação apenas como uma questão quantitativa e voltada à competitividade e para o atendimento do mercado.

Para além dessa visão reducionista e conservadora, o controle social da educação envolve aspectos financeiros, técnicos, políticos e humanos imbricados na escola e no sistema público, na historicidade das pessoas, nas relações construídas e a formação para a vida social. Mas todos esses aspectos estão presentes nas práticas e demandam o dispêndio de recursos orçamentários adequados.

A gestão financeira inadequada inibe a autoestima de comunidades inteiras que não se perceberão como sujeitos capazes de atuar e alterar seus destinos. Mesmo em um viés estrito de fiscalização, prejudica também a qualidade da educação ofertada, pois a falta dessa infraestrutura e de condições contribui para aumentar evasão escolar e afeta a contratação de profissionais qualificados, fatores que incidem diretamente sobre o padrão da educação ofertada aquelas comunidades. Essas peculiaridades do controle social em educação permitem afirmar que os instrumentos criados com uma finalidade de desoneração do Estado servem de espaço de luta por melhores condições para as escolas, para a valorização docente, dentro de uma ótica gramsciana de guerra de posição.

O capítulo, portanto, apresentou os controles institucionais decorrentes da organização social e como as práticas e os direitos sociais propiciam o movimento de luta pelo controle social na política educacional no país. Na Constituição Federal de 1988 esses controles se tornaram mais presentes, ainda que persista esse modelo técnico-burocrático. Essa trajetória demonstrou que as práticas sociais em educação, muitas delas oriundas: 1) das orientações de organismos internacionais; 2) das reivindicações dos movimentos populares; 3) das necessidades geradas pelo Estado brasileiro e 4) dos embates entre as forças dos partidos políticos; possibilitaram a construção de um conceito e de uma prática de controle social na educação pública.

A discussão evidencia as peculiaridades do controle social em educação, que se relacionam as particularidades da história de luta da construção dessa política no país. A política educacional, como política social, vivenciou um processo de descentralização. As pressões externas e as lutas pelos direitos sociais propiciaram um controle mais formal, sendo ao mesmo tempo institucional, mas com transparência e ao alcance dos cidadãos.

Por fim, ao abordar o controle social fundado na visão de Estado em Marx e Gramsci, foram reconhecidas as bases para a construção de um modelo de luta e de empoderamento dos trabalhadores, de instrumentalização em um ambiente de tensões, conflitos e contradições. Essa visão crítica resgata o papel dos conselhos como uma instância de possibilidades, que

precisam ser exploradas. Crer nesses conselhos é lutar por assento neles e reconhecê-los como espaço de decisões da política social.

O próximo capítulo analisa essas instâncias de participação que materializam o controle social em educação, os conselhos de acompanhamento, buscando entender a sua composição e o seu papel, bem como identifica os seus aspectos contraditórios e de poder e as possibilidades de conversão deles num instrumento de emancipação e luta por uma educação de qualidade social para todos.

CAPÍTULO 2.

ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO FUNDEB: AVANÇOS E LIÇÕES

O capítulo anterior evidenciou a trajetória e as práticas que possibilitaram a criação do controle social em educação, no contexto de uma visão crítica de Estado. O presente se detém em analisar um dos instrumentos de viabilização desse controle social, os conselhos do Fundeb na educação básica pública.

Para tanto, propõe como objetivo analisar os CACS do Fundeb, sob o foco da sua atuação na fiscalização dos recursos financeiros públicos da educação básica pública e problematizar as seguintes questões:

- A) Como se compõem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb? Quais as suas atribuições, instituídas e adquiridas?
- B) De que maneira os conselhos na educação básica pública se relacionam com os movimentos sociais e como ambos reinventam práticas de controle social?

E, para alcançar esses objetivos, optou-se por um processo histórico de análise do movimento dos conselhos no período após o governo militar e, ainda, investigar as suas contradições subjacentes, fruto de ações, atos e medidas orquestradas por forças vinculadas aos organismos internacionais e múltiplos interesses das elites locais.

Desse modo, parte-se da literatura sobre o tema, inclusive dos autores da área da política social, com a finalidade de analisar a trajetória dos conselhos e suas relações com os movimentos sociais e o neopatrimonialismo brasileiro. Por fim, o capítulo faz uma análise do CACS do Fundeb na legislação vigente, particularizando-o e evidenciando as contradições de sua composição e da atuação de seus conselheiros.

2.1 - Dos conselhos da educação básica: definições e tipos

Os conselhos e a participação dos sujeitos nessas instâncias é recente na vida escolar. Nestes espaços coletivos e plurais, residem os germens das transformações dos sistemas de ensino em possibilidades de emancipação. Essa discussão vincula-se à questão da cidadania e da escola.

Por que a cidadania passa a ocupar a centralidade das discussões educacionais com a redemocratização? Ocorre que, antes da universalização da educação, a escola pública não necessitava enfatizar a questão da cidadania, uma vez que era frequentada pelas elites, já possuidoras de cidadania e seu objetivo central era formar líderes, governantes. Com a universalização, essa clientela e essa função foram assumidas pela escola particular, enquanto a escola pública, tutelada por regime político centralista e fechado, foi despojada desse objetivo e teve, para isso, negada sua autonomia. Sem objetivos e sem missão, a não ser a de formar "obedientes", sem autonomia, a escola pública perdeu a dimensão da qualidade, que lhe era conferida pela cidadania (BORDIGNON, 1996, p.17).

A discussão sobre cidadania se insere em uma pauta que está presente na política educacional e que nos conduz, forçosamente, a discussão sobre os conselhos, inseridos no contexto da gestão democrática. Entretanto, antes de falarmos sobre os conselhos e as suas possibilidades, faz-se necessária a apresentação de algumas definições desses colegiados, bem como a sua situação jurídica e a tipologia existentes no país.

Os conselhos são órgãos colegiados, ou seja, órgãos que tomam suas decisões e ações por meio de discussões, diálogos coletivos e conflitos, e normalmente representam coletividades maiores, na execução de tarefas do interesse dessas, nos moldes da democracia representativa. A palavra *conselho* significa tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém. Trata-se, pois, de uma palavra cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido (CURY, 2000). É o *locus* por excelência da participação individual e coletiva nas decisões políticas e sociais.

Por seu turno, os conselhos são reconhecidos como uma instância que atua como a voz de um grupo maior e que, também, deve ouvir as demandas desse grupo, com um caráter de transparência, de um agir voltado para a coisa pública. Essa característica colegiada dá aos seus membros igual dignidade e mesmas responsabilidades no trato dos problemas coletivamente (CURY, 2000), de forma que, em uma permanente dialética, as decisões sejam tomadas por esses membros, com suas múltiplas visões, nos conflitos do cotidiano.

Quanto aos aspectos jurídicos e constitucionais dos conselhos destacamos:

a) Natureza jurídica do conselho:

Segundo o entendimento dos doutrinadores majoritários da ciência jurídica, conselho é um órgão, pertencente à instância administrativa:

[...] órgãos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não tem personalidade jurídica, nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes (MEIRELLES, 1989, p.58).

Dado que os conselhos desempenham funções estatais, de *múnus público*, isto é, aquilo que por força de lei, obriga o indivíduo a agir em benefício da coletividade. Ainda que, compostos por cidadãos, são órgãos, vinculados de uma forma ou de outra à estrutura do Estado, dado que a sua criação também decorre de uma Lei, que lhe atribui funções. Na visão social, são dialeticamente órgãos do Estado e da sociedade civil.

Da mesma forma, os conselheiros, pela doutrina do Direito Administrativo, são agentes públicos, pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. Não necessariamente pertencem à Administração Pública, são classificados como “particulares em colaboração com o Poder Público”, definidos como aqueles que:

[...] mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração (PIETRO, 2006, p.419).

Dessa forma, os conselhos são órgãos, pois desempenham atividades estatais reguladas em lei e seus integrantes são agentes públicos em uma condição especial prevista na doutrina jurídica. Ser agente público, em uma visão jurídica, não é, apenas, ter vínculo empregatício com o Estado, e, sim, um conceito maior que engloba todo aquele que realiza uma atividade em nome do Estado.

A exceção se faz aos conselhos populares, mais próximos do conceito de uma organização da sociedade civil, sem a relação de mediação formal com o Estado.

b) Conselhos como espaço de representação popular:

Nas práticas sociais e políticas dos movimentos sociais, os conselhos são instâncias de participação dos cidadãos, que representam segmentos dessa sociedade e podem vir a deliberar e atuar em questões próprias, previstas na legislação.

Quanto aos tipos, podemos diferenciar três tipos de conselho no cenário brasileiro do século XX: aqueles criados pelo Poder Público, os populares e os institucionalizados. Isso, na classificação de Gohn, que, assim, detalha:

Os criados pelo próprio Poder Público executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o Poder Público ; e os institucionalizados, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados, por leis originadas do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2007, p.70).

Os conselhos do Fundeb, objeto de interesse desse estudo, localizam-se no terceiro grupo, os chamados conselhos gestores, entendendo-se aí o acompanhamento da gestão como uma atividade dessa natureza, oriunda de uma lei. Apesar do nome, esses conselhos não gerem recursos, mas apenas acompanham a gestão.

Esse tipo particular de conselho foi resultado de embates e conflitos entre os interesses do Estado e os do cidadão na definição das políticas públicas, pelo seu caráter interinstitucional e pelo seu papel na mediação da relação da sociedade com o Estado (GOHN, 2007). Esses conselhos gestores tornaram-se uma exigência para o repasse de recursos descentralizados. *“As reformas operadas no Estado brasileiro, na última década, articulou a existência de conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal (GOHN, 2007, p.84)”*.

Ao mesmo tempo, representam a luta dos segmentos pela redemocratização do país, na aproximação das políticas de seus executores, mas também uma forma de controlar e aliviar as pressões populares. A criação desses conselhos no contexto da Constituição Federal de 1988 se deu de forma ambígua, pois:

De um lado eles são formas de descentralização do poder-demandada pela população-, mas de outro, eles são fruto da crise das instituições públicas e parte constitutiva das reformas estatais que implicam diminuição de custos e transferência de responsabilidade na solução de problemas locais para os cidadãos, tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos (GOHN, 2007, p. 94).

O desenho, a composição e a forma de escolha dos conselhos revelam a sua natureza e concepção (BORDIGNON, 2009). No caso dos CACS, do Fundeb, e do seu antecessor- o Fundef- a composição apresenta esse traço de tutela, de dominação com simulação de participação. Esse conselho, criado como condição para o recebimento de recursos descentralizados pelo Governo Federal, para superar a carência dos órgãos de controle

estatal, debilitados pela gestão autoritária do governo militar. Por essa lógica, tem uma natureza técnica e uma concepção executiva.

Para o entendimento desse complexo processo de construção dos conselhos gestores, em especial os da área de educação, faz-se necessária uma análise de sua trajetória, antes de verificar mais amiúde as ocorrências desses e o modelo de organização, composição, atuação e funcionamento nas políticas educacionais descentralizadas.

2.2 - Antecedentes históricos sobre o surgimento dos conselhos

Ainda que os estudos de Bordignon⁴⁶ (2009) e Gohn (2007) registrem a presença de conselhos desde o Império, sua especificidade emergiu durante o Estado Novo. Nele, os conselhos caracterizaram-se por um perfil técnico, em substituição aos mecanismos participativos enfraquecidos, na construção de uma tecnocracia que atendesse ao modelo corporativo da época (GONZALEZ, 2000), reforçando os aspectos consultivos do período monárquico, em que a soma de outros indivíduos no processo decisório se fazia necessário pelos seus conhecimentos e não pelo seu papel representativo dos interesses e aspirações de outros segmentos da comunidade.

O fim do Estado Novo permitiu a reestruturação dos poderes e uma diminuição da relevância do Poder Executivo, em uma gestão populista. Essa alternância de regimes democráticos e autoritários na história do país representou uma alternância de instâncias representativas ligadas a sindicatos e partidos políticos, revezando-se com instâncias consultivas e técnicas. Essa variação contribuiu para que o modelo de caráter técnico consultivo ainda se fizesse presente de forma marcante, nas instâncias de participação, no modelo de tomada de decisões, na sua composição e nas atribuições do conselho na educação pública, principalmente do Fundef e do Fundeb.

Esse fato reforça a ideia de que a existência de muitos conselhos em uma sociedade não faz dela uma sociedade obrigatoriamente mais participativa. Gonzalez (2000) indica que os governos militares criaram mais conselhos que os governos de Juscelino Kubistchek e João Goulart, demonstrando que essa esfera de participação não necessariamente é de uma participação das classes mais populares, podendo ser apenas uma extensão do Estado.

Essa realidade, confrontada com as discussões e práticas sobre o controle orçamentário-financeiro, fez emergir, vindo dos movimentos populares, o conselho como um espaço contraditório, ainda nos regimes autoritários, seja como espaço consultivo e de

⁴⁶ A província da Bahia, pela Lei Provincial nº 172, em 1842, criou o conselho de instrução pública (grafado com c), primeiro conselho de educação oficialmente criado no Brasil. Em 1854, pelo Decreto Imperial 1331-A, de 17 de fevereiro, o município do Rio de Janeiro criou o Conselho Director de Ensino Primário e Secundário do Município da Corte (BORDIGNON, 2009, p.54).

participação cidadã e que buscava trazer alguma legitimidade ao governo, seja como uma necessidade de as forças populares lutarem pela ocupação desses espaços na luta pelos seus interesses de classe.

Nesse sentido, as forças hegemônicas trabalhavam no sentido de aproveitar esses espaços para o seu interesse. No final do governo militar, em 1982, o governo começou a criar conselhos como um canal de mediação entre os movimentos sociais, motivado pela ascensão de forças opositoras nas eleições regionais (RAICHELIS, 2000), demonstrando que o processo de abertura e democratização também traria mecanismos de cooptação ou de confrontação com os movimentos sociais.

Com a democratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o desenvolvimento das políticas sociais foi acompanhado do fenômeno da municipalização, ou seja, a execução física e financeira de programas sociais ocorre pela gestão dos municípios, recém alçados a condição de ente, sob a tutela de regras emanadas do Governo Federal e estadual, que guarda um papel normatizador em questões gerais e supletiva na redução das desigualdades, contribuindo, também, com a assessoria técnica.

Esse papel do Estado, influenciado pelos organismos internacionais e pela política de desoneração da União da responsabilidade pelas políticas sociais, visando à redução de gastos sob os ditames do Consenso de Washington, teve reflexos na estrutura de financiamento da política educacional, com a reforma e reestruturação do Estado.

Alguns programas foram descentralizados por meio de convênios, de forma que o recurso constante do orçamento do governo central se distribuía entre os estados e municípios, por critérios que variavam do número de matrículas ou mesmo a partir da adesão a um plano de compromissos. Os programas sociais descentralizados, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (descentralizado pela Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994), o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004), o Fundef (Lei nº 9.424/1996), e o mais recente Fundeb (Lei nº 11.494/2007), adotam como modelo de controle social os conselhos de controle e acompanhamento, voltados predominantemente para a fiscalização contábil-financeira da execução dos programas, tendo como características a dependência do poder local nessa atividade de fiscalização.

O caráter técnico-fiscalizatório, de acompanhamento da política pública, tornou-se presente nesses conselhos, em decorrência:

1. do resultado da influência dos organismos internacionais ao adotar um caráter de colaboração com as tarefas estatais - o desenvolvimento de comunidade;

2. das transformações advindas das prescrições do Consenso de Washington, (1989) que demandaram uma desoneração das políticas sociais;
3. da difusão da ideia de um Estado Mínimo, em que as suas atribuições, inclusive a de verificar a aplicação de seus recursos de forma descentralizada, passaram a ser desempenhadas pelos conselhos; e
4. das pressões dos movimentos sociais para controlar os atos do Estado, em decorrência do uso inadequado dos recursos da educação para outros fins.

Essa pressão popular pela participação e transparência da gestão foi recepcionada em um modelo de conselho fiscalizatório, que assumia funções técnico-burocráticas, com uma estrutura rígida de tutela pelo poder municipal e de substituição da displicência do Estado brasileiro no processo de prestação de contas.

O fato é que, com o movimento *Diretas Já* (1985), a sociedade civil despertou para reivindicação de direitos, antes negados. Por exemplo, os conselhos da saúde surgiram decorrentes de uma mobilização que se opunha ao projeto privatista da saúde e que surgem como demanda do movimento da reforma sanitária, conselho esse que foi :

[...] construído na década de 80, tem como uma de suas estratégias o Sistema Único de Saúde (SUS) e foi fruto de lutas e mobilização dos profissionais de saúde, articulados ao movimento popular (BRAVO; MATOS, 2007, p.199).

No caso da educação, de forma diversa, tem-se o controle social com um aspecto predominante de construção vinda de cima, de formulação pela via da legislação, da necessidade de se controlarem os recursos provisionados, o que atribui a esses conselhos o caráter mais técnico, em substituição às tarefas do Estado. Todavia, a participação das classes trabalhadoras no processo de elaboração da política ocorreu também na luta popular pela participação, seja nas galerias do Congresso na formulação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases Educação Nacional de 1996, seja nas ruas, pela necessidade de se criarem conselhos de educação como instâncias de luta. As lutas ocorreram para a criação dos conselhos de educação e para a redefinição de sua natureza e seu papel social.

Os conselhos da educação, que, historicamente, tiveram um caráter técnico, seja consultivo ou deliberativo, agora, por pressões sociais, são reconhecidos como espaço de confrontação, de reivindicação e de denúncia. Se outrora, nas tarefas e finalidades, estavam próximos do fiscalizatório, hoje, exige-se outra atuação e transparência de seus atos.

No período de 1932 a 1947 os conselhos na educação procediam dentro do aspecto tecnocrático para fins de registros contábeis e formais. A partir de 1988, a representatividade da educação nos órgãos, legislativos e conselhos, está composta por membros de associações

de empresários do setor educacional, representantes de interesses dos setores produtivos, que, por sua força, ocupam espaços importantes da discussão dessa política, principalmente os deliberativos e autorizativos, o que exige das representações dos sindicatos, associações e entidades uma atitude mais consoante e firme dos princípios que representam.

Dessa forma, nas décadas de 1980 e 1990, temos conselhos vinculados a fundos públicos ou a programas orçamentários, no campo do acompanhamento e do controle social. Temos, também, conselhos deliberativos, que atuam na normatização dos sistemas de ensino e na resolução de questões instadas ou divergentes, além de exercerem funções autorizativas.

Assim, no que tange aos conselhos surgidos na década de 1990, “[...] *os sindicatos se enfraquecem, os movimentos populares perdem sua força mobilizadora, a luta mais importante passa a ser a da manutenção do emprego a qualquer preço*” (RAICHELIS, 2000, p.74). Em um processo de combate dos movimentos sociais e da ação sindical, que tinham se fortalecido com a redemocratização, agora, se deparavam com a chamada reestruturação produtiva⁴⁷, que flexibilizava as relações de trabalho e a coesão das classes trabalhadoras. Esse enfraquecimento contribuiu para que os conselhos surgidos à época reinventassem formas de luta no envolvimento com movimentos sociais. Também é verdade que as mudanças nas bases econômicas, políticas e as inovações tecnológicas exigiram que os movimentos reorganizassem suas formas de pressão e de lutas.

A chave para romper essa visão técnica e fiscalizatória é a inserção dos movimentos sociais nos conselhos. Os conselhos não substituem os movimentos sociais (BRAVO, 2007), estes não prescindem de espaços formais e são constituídos na luta pela efetivação de direitos. As tentativas de regulação e normatização da gestão democrática, ao querer elitizar e burocratizar a participação popular (ARROYO, 2008), contribui para o esvaziamento da participação ativa. A participação independente de renda ou de escolaridade supera a visão de que “*o povo é incapaz de participar por ainda não ser cidadão consciente e crítico, o que tem levado a regular a participação democrática* (ARROYO, 2008, p.45)”. Regular pode significar cooptação, separação, e só a atuação dos movimentos populares, dos conselheiros e da população pode se contrapor a essa lógica burocratizante e pode reinventar outras formas

⁴⁷ Reestruturação Produtiva é um processo oriundo do redimensionamento dos papéis dos Estados e das instituições financeiras, que ocasiona mudanças institucionais e organizacionais nas relações de produção e de trabalho. Segundo Antunes (2007), essa mudança significou uma resposta do capitalismo à sua crise estrutural nos esteios do final do século XX e trouxe por um lado uma minoria de trabalhadores polivalentes e de outro uma grande massa de trabalhadores precarizados, de forma a se adaptar a nova conjuntura financeira internacional.

de tomada de decisões, de fazer escolhas na condução da gestão dos recursos da educação básica pública.

2.3- Conselhos e movimentos sociais

Tratar da questão dos conselhos da educação e do controle social das políticas sociais implica considerar a questão dos movimentos sociais dentro da conjuntura do Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Isso deve-se ao fato de a participação social e de a conseqüente presença de diversos segmentos da comunidade nos conselhos não se dar de outra forma que não pela inserção de representantes escolhidos no âmbito de outras formas de organização coletiva. O membro do conselho, oriundo da sociedade ou mesmo de um segmento profissional, como os professores, não é escolhido de modo aleatório, e, sim, por um processo fruto da interação dos diversos movimentos e organizações interessadas na questão, sejam aquelas que representam os trabalhadores, sejam aquelas que representam o capital e os empresários.

Os movimentos sociais são grupos com ações organizadas, institucionalizados ou não, na luta por questões que, se não os afetam diretamente, atingem seus valores e as suas crenças. Esses arranjos existiram em diversos momentos da história da humanidade e apresentam-se em situações focais ou mesmo em grandes mobilizações sociais.

No dizer de Gohn :

Historicamente se observa que eles têm contribuído para organizar e conscientizar a sociedade; apresenta conjuntos de demandas via práticas de pressão/mobilização; têm uma certa continuidade e permanência. Eles não são apenas reativos, movidos só pelas necessidades (fome ou qualquer forma de opressão), pois podem surgir e se desenvolver também a partir de uma reflexão sobre sua própria experiência. Na atualidade, muitos deles apresentam um ideário civilizatório que coloca como horizonte a construção de uma sociedade democrática suas ações são pela sustentabilidade e não apenas auto-desenvolvimento. Lutam por novas culturas políticas de inclusão, contra a exclusão (2010, p.16).

Com base na citação, vê-se que os movimentos sociais se qualificam como representantes de um conjunto de demandas, que serão obtidas por essas ações de mobilização. O movimento social é uma questão viva, do mundo concreto, da luta pela materialização de direitos, pela alteração de leis, pela democratização da gestão e por tantas outras questões presentes numa sociedade complexa como a nossa. Esse contexto não é isolado dos conselhos. Como espaço dessas lutas, os movimentos sociais, que aglutinam os interesses de grupos e da sociedade que se fazem presentes, organizam-se em redes, relacionam-se com partidos políticos, sindicatos, com a comunidade acadêmica ou mesmo com o aparelho do Estado, atuando nos seus diversos palcos de luta.

Muitos desses movimentos tiveram a sua origem em momentos de crise da história e a partir daí, organizaram-se e expandiram-se. No contexto atual (2010), ampliaram-se os sujeitos protagonistas das ações coletivas, com as alterações nas formas de mobilização e atuação (GOHN, 2010), fruto de um contexto mais plural, pelo menos no plano do discurso, ou se não, de uma dominação mais sutil.

As forças polarizadoras do mundo que delinearam os movimentos sociais dos anos 1970/80 contra um inimigo comum se dispersaram, e outras lutas, mais segmentadas, fazem-se necessárias. A ampliação do acesso à tecnologia e à velocidade crescente de difusão das informações produzem efeitos nos movimentos sociais, pois, além de reforçar esse lado segmentado, em que cada movimento tem o seu sítio na *internet*, para o seu público, permitiu de outra forma, reinventar os mecanismos de pressão e de visibilidade, outro jeito de se fazer luta.

Nesse ponto, cabe uma breve reflexão sobre a questão da transparência, mormente pelas novas dimensões que ela assumiu no campo da gestão das políticas públicas, decorrente da popularização do acesso às informações públicas, fruto de avanços no campo da tecnologia da informação e da comunicação, o que permite aos movimentos sociais reinventar sua atuação junto ao Estado e exercer pressão sobre os grandes conglomerados econômicos.

Esse novo cenário demanda muitos estudos, pois o quadro que temos é que:

[...] de fato, com as tecnologias, a sociedade capitalista tornou-se muito mais dinâmica, complexa e, de algum modo, as ações humanas agora estão cercadas de instrumentos reais que possibilitam transparência e controle fiscal e social. Dessa maneira, a presença do Poder Público em quase todas as nossas ações diárias levou a um estreitamento da distância entre o cidadão e o Estado, em parte pela transparência, pelos mecanismos de controle e, em outra parte, pelas ações e reações dos sujeitos, ao reinvidicarem como seus os direitos sociais (SILVA, 2010, p. 14).

Isso assume significativa relevância em um desenho institucional de descentralização da execução da política, com um papel normativo do poder central e com mecanismos de controle que valorizam a atuação das comunidades, com tarefas específicas, em um país diverso e de dimensões continentais.

Entretanto, assim como a globalização carrega em si uma visão mítica de homogeneização, a transparência da gestão e a possibilidade de participação pelo universo digital atrelam a si também esse papel de panaceia solucionadora de todas as questões e contradições inerentes à participação popular nas políticas sociais. Isso se dá pelo fato de vivermos em um momento de mistificação da tecnologia, pois:

O universalismo é um valor, a globalização e a mundialização são realidade. *Internet*, rede mundial e global não são, contrariamente ao discurso dominante, a encarnação da referência universalista da comunicação. É simplesmente uma rede técnica que se inscreve numa economia global indiferente as fronteiras. Assim como a CNN não é a “primeira rede de informação mundial”, mas simplesmente uma rede americana de notícias, cujo ponto de vista sobre a informação mundial é, acima de tudo, um ponto de vista americano (WOLTON, 2004. p. 69).

Essa ideia de que tudo está na praça pública e disponibilizado na sua integridade e que, a nós, cabe acessar e vigiar, ignora as contradições e a luta de classe, os jogos de poder, pela ação da classe dominante de sobrepujar as classes trabalhadoras em um modelo de dominação consensual, dentro de uma lógica gramsciana.

Essa disponibilização de dados, bem como os mecanismos de denúncia, também seguem essa lógica de poder, convidando-nos muito a observar e pouco a agir. “*Observar não é agir. Se não, não haveria diferença entre jornalistas e homens políticos (WOLTON, 2004, p.78)*”. A dimensão digital da participação não pode desprezar a sua dimensão política, no plano concreto, verificando a realidade apresentada no plano virtual. Mais do que acesso as informações, a luta dos movimentos sociais deve se pautar também pela informação em linguagem acessível, entendida e de fácil verificação e da efetiva transformação, fruto das ações motivadas por essa transparência.

Independente da ação do Estado, as plataformas tecnológicas são espaços de intercâmbio e fortalecimento dos movimentos sociais, bem como de denúncia dos desmandos e malfeitos, driblando as grandes corporações de comunicação, permitindo que as negações de direitos ocorridos em qualquer ponto do território nacional não se limite a discussões locais ou pessoais. A possibilidade de intercâmbio de informações entre movimentos sociais, entre esses e os cidadãos, e, ainda, entre ambos e o aparelho do Estado, permite o fortalecimento e a efetividade do controle social.

Pode-se dizer, também, que os movimentos sociais são fonte de coesão social. Eles :“[...] *constituem-se como um dos sujeitos sociopolíticos presentes no associativismo no Brasil porque eles foram, e ainda são, as bases de muitas ações coletivas no Brasil a partir de 1970* “ (GOHN, 2010, p.40). A tecnologia da informação serve de ferramenta de construção dessa coesão, de burla às manipulações e à impunidade, no fortalecimento da participação efetiva.

Na prática, esses movimentos se caracterizam pela luta por direitos coletivos no campo educacional e, geralmente, são formados pelos professores ou pelos alunos, com a menor presença das famílias (GOHN, 2010), principalmente por que a luta pela educação de

qualidade perpassa pela valorização docente e dos estudantes, que pelas características dessa fase da vida, sempre estiveram “*presentes em momentos cruciais da história política do país*” (GOHN, 2010, p.64).

Toda essa presença e força dos movimentos sociais, findo o período militar, viu-se confrontada com os novos modelos que, dada a conjuntura, reduziram a atuação desses movimentos. A sociedade civil, que, mobilizada, ajudou a tirar o país do julgo militar, foi apropriada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado de Bresser Pereira, na sua construção para a diminuição e desoneração do Estado nas políticas sociais, quando:

[...] sob pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social” e da “gestão de serviços sociais e científicos”, desenvolvendo a democracia e a cidadania, a dita “publicização” é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (conjunto de “entidades públicas não estatais” mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira *privatização* de serviços sociais e de parte dos fundos públicos. Esta estratégia de “publicização”, orienta-se numa perspectiva, na verdade, desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais (MONTAÑO, 2007, p.45-46).

Esse mecanismo perverso de transformação dos movimentos sociais de instrumentos de pressão das classes populares sob o Estado para se tornarem instrumentos de execução de políticas sociais, de interesse das mesmas classes populares, em uma visão colaborativa, ocultou o papel destes na sociedade.

Esse contexto influencia a atuação dos conselheiros, seja pelo enfraquecimento dos movimentos sociais que dão suporte a representatividade das classes trabalhadoras nos conselhos, seja pela mudança do conceito de mobilização, que não é mais entendido como uma relação direta, e, sim, mediada, pautada pela parceria e colaboração com o Estado. Falta resgatar a conceituação de mobilização:

[...] concebida não como participação na gestão de recursos e na execução de serviços sociais, mas como lutas sociais, orientadas fundamentalmente (mesmo que sem exclusividade) pelas contradições de classes. (MONTAÑO, 2007, p.277).

A partir do momento em que a mobilização na luta por direitos se transforma em parceria, em colaboração com o Estado na sua missão, a atuação dos cidadãos inseridos nos conselhos se torna uma coparticipação e o conselho perde o seu caráter de espaço de luta, cedendo lugar ao aspecto da complementação, da execução como participação.

Em um conselho gestado para a fiscalização de programas governamentais na área de educação, essa lógica estimula o conselheiro a não ser um porta-voz das demandas daquela

comunidade, da omissão e da concordância diante dos desvios e a desprezar o acompanhamento da materialização de direitos, pois cabe a ele apenas uma parcela daquela engrenagem, na verificação de documentos necessários a prestação de contas. Ele representa um complemento à tarefa estatal e não o acompanhamento, com o afastamento necessário. Isso fortalece um conselho cordado, consensuado e alinhado aos outros conselheiros representantes do Estado que negam os conflitos e geram falsos consensos, e mais, legitimando as desigualdades e a distância dos direitos.

2.4- Práticas neopatrimonialistas e os conselhos da educação básica

Sabe-se que uma das faces do patrimonialismo é caracterizada pela confusão entre o público, aquilo que existe para atender o interesse coletivo, e o privado, o que serve para atender a um interesse individual. No contexto de atitudes, práticas e ações patrimonialistas, o representante da coletividade toma como seus os cargos, os recursos, os servidores e os utiliza de forma a atender aos seus interesses e à sua vontade. Na educação, essas fronteiras têm implicações na questão do direito a uma educação pública de qualidade social.

Max Weber trata do patrimonialismo, quando:

Originalmente, a administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor. A obtenção de um domínio "político", isto é, do domínio de *um* senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico, significa então a agregação ao poder doméstico de outras relações de dominação, diferentes, do ponto de vista sociológico, somente em grau e conteúdo, mas não na estrutura (WEBER, 1999, p.244).

Demonstra-se que as relações patrimonialistas são oriundas do poder pessoal expandido para a gestão pública, situação presente na formação do Estado brasileiro, que, em especial :

[...] assim, o Estado brasileiro constituindo-se a partir de um modelo doméstico de relações sociais, onde predominam as vontades particulares mais que as ordenações impessoais que caracterizam o Estado burocrático (MENDONÇA, 2000, p.305-306).

Com efeito, os elementos da personalidade e do personalismo tornam-se características desse tipo de gestão, inclusive no campo educacional. Esse traço na cultura nacional interfere nos conselhos, à medida em que os conselheiros não veem ali um espaço de construção e de defesa da coisa pública e, sim, um espaço próprio, uma oportunidade de projeção pessoal. É também uma prática neopatrimonialista a negação por parte do gestor público do papel e da legitimidade do conselho como instância representativa. Assim, na sua forma de dominação originária, que é a patriarcal, a:

[...] administração que está vinculada à "experiência" e eventualmente a "habilidades" concretas (escrever) como condição prévia, mas não a um "saber especializado" racional, o decisivo para a posição do funcionário local era, ao contrário, sua autoridade social própria dentro de seu distrito administrativo, autoridade que costuma basear-se por toda parte, em primeiro lugar, na preeminência estamental do modo de viver (WEBER, 1999, p.266).

Essa forma se faz presente quando ocorre a vinculação da ocupação de cargos no conselho a sua relação com o poder estabelecido no momento, em uma relação clientelista, de troca de favores. Dessa forma, o conselho deixa de ter vinculação com a transformação, com a ação de luta das classes populares, convertendo-o em um instrumento de manutenção do *status quo*, do poder local, de opressão e, mais uma vez, de colaboração e extensão dos instrumentos do Estado.

Em um conselho de forte viés técnico-fiscalizatório, que envolve verbas públicas e com paridade desigual entre governo e a sociedade, como é o conselho do Fundeb, as práticas do neopatrimonialismo podem convertê-lo em um posto avançado dos gestores interessados em subverter recursos, na averbação de suas atividades ilícitas, desviando os recursos voltados para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Os movimentos sociais, pela capacidade de mobilização de indivíduos e pela pressão de fazer valer seus impostos, confrontam esses conselhos e passam a exigir deles, inclusive com o concurso do Ministério Público, um desempenho coerente e até mesmo a substituição dos membros que demonstrem uma ação contrária aos fins do conselho. Por isso, os conselhos não podem converter-se em espaços de consenso, de parceria, de viabilização das ações do Estado com consentimento da população (BRAVO, 2007), gerando uma ação clientelista e pouco transparente.

Os conselhos são espaços públicos e plurais de luta, transparente e empoderado pelos movimentos sociais, pelos sindicatos, pelas associações de moradores, pelas associações científicas como espaço de voz e vez dos segmentos interessados, acompanhando e cobrando o governo, de forma autônoma, os direitos humanos, sociais, culturais e ambientais. Se, de uma parte, têm-se esses movimentos sociais com suas reivindicações, de outra, tem-se os espaços dos conselhos. Potencializam-se, então, as chances de assegurar ou estender os direitos sociais, no caso do direito à educação de qualidade para todos.

2.5- Legislação, estrutura e atribuições do CACS do Fundeb

2.5.1- Estrutura e atribuições do Fundeb

A ideia de um fundo para a educação pública nacional, de forma autônoma, apresentou-se desde o Manifesto dos Pioneiros de 1932 (LIMA, 2006), ao propor uma

vinculação e a autonomia dos recursos para o financiamento da educação, independente dos reveses e mudanças políticas, dada a sua importância estratégica e atemporal.

Anísio Teixeira defendia esse modelo de fundo para a proteção dos recursos da educação, pois:

[...] esses fundos deveriam ficar não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também deveriam permitir acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores. (LIMA, 2006, p. 24).

O autor trata de um processo orçamentário de individualização, que permitisse a separação de montantes para a finalidade educacional, além do acompanhamento e da fiscalização, prevendo, ainda, a gestão colegiada desses fundos. Entretanto, as questões de financiamento e de política de fundos são complexas e fogem ao escopo desse estudo. Aqui o objeto é a atuação dos conselheiros e as questões subjacentes, pois importa saber em que medida a atuação dos conselheiros do Fundeb imputam e reinventam outras práticas sociais voltadas para o aprimoramento do controle social.

Para problematizar essas indagações, sabe-se que os conselhos do Fundeb apresentam-se em três níveis: federal, estadual e municipal, com a seguinte estrutura, constante da Lei nº 11.494/2007:

Quadro 7.
Composição do Conselho do Fundeb por esfera

Federal	Estadual	Municipal
a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação; b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda; c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação; e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES.	a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais; c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação; d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;	a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. § 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

Fonte : Lei nº 11.494/2007.

Esses conselhos, conforme § 1º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, são criados por uma legislação específica no âmbito de cada ente, mas que possui um caráter supletivo, ficando condicionada às normas gerais elencadas na Lei do Fundeb.

Ao analisar a Lei, verifica-se que existe uma lacuna na legislação no sentido de determinar como os pais e alunos com assento no conselho serão escolhidos junto aos seus

pares. A Lei prevê impedimentos para a nomeação desses conselheiros, como no § 5º do art. 24:

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, restringem-se a participação dos pais apenas àqueles que têm cargos de livre nomeação ou terceirizados, não prevendo situações de pais servidores admitidos por concurso ou contratação temporária. Apesar da nomeação por concurso ser impessoal, o princípio da hierarquia pode afetar a independência de conselheiros que são subordinados à Secretaria de Educação, no exercício rotineiro de suas atividades.

Quanto as limitações por conta de parentesco, limita-se ao primeiro escalão, revelando ainda fragilidades que merecem ser aprimoradas⁴⁸, apesar de essas medidas serem um avanço em relação ao extinto Fundef, que na sua lei estruturante, a Lei n.º 9.424/1996, não previa impedimentos de nenhuma ordem para conselheiros, o que ocasiona fragilidades para a autonomia dos conselhos.

Quanto à escolha de componentes, o Conselho Tutelar, por exemplo, adota uma forma de eleição junto à população, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990:

Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.

⁴⁸O nepotismo é um grande dificultador da atuação de mecanismos de controle democrático, pois fere a impessoalidade e a isonomia necessária entre os membros, na execução de seus papéis representativos, misturando relações públicas e privadas.

Essa forma de escolha dá uma maior transparência e legitimidade ao processo de escolha desses conselheiros. Em que pese os custos de um processo eleitoral, no caso do Fundeb, esse procedimento seria restrito a alunos e a professores na escolha de seus segmentos, o que não representaria óbice para a administração, por ser um público já inserido no sistema de ensino.

O representante do governo dispõe de mais tempo, domina os procedimentos e competências afetos à gestão do Fundo e termina por ter, na dinâmica cotidiana do Fundo, preponderância sobre os outros conselheiros, que enfrentam no conselho uma dupla jornada de trabalho. O presidente do conselho é eleito pelos seus pares e, conforme § 7º do art. 24 da Lei do Fundeb. A Lei também define que: “§ 7º *Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.*”, o que é uma contradição, dado que não existem impedimentos de servidores desempenharem papéis de representante dos pais de alunos.

No tocante às atribuições, cabe ao conselho do Fundeb:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

[...]

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

[...]

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

De forma ampla no âmbito municipal, cabe a esse conselho acompanhar a aplicação dos recursos, além de supervisionar o Censo Escolar⁴⁹ e a aplicação de recursos de transporte escolar e da Educação de Jovens e Adultos, com a emissão de pareceres sobre a regularidade da gestão dos recursos afetas a essa área durante um período determinado.

Trata-se de uma tarefa diversa, que envolve fiscalizar as despesas de manutenção de desenvolvimento da educação básica, circunscrito à aquisição de material, à terceirização de serviços de limpeza e conservação, contratações de transporte escolar, pagamento de pessoal entre outros; emitindo-se sobre esse grande volume de recursos geridos, que envolvem licitações e armazenamentos de bens, um parecer conclusivo. Tudo isso de forma concomitante ao acompanhamento do Censo escolar, da Educação de Jovens e Adultos e do Transporte Escolar, ações rotineiras e que trazem em si uma certa complexidade, um ról de muitas atribuições, todas necessárias.

Além do conhecimento da Lei nº 8.666/1993, o estatuto das licitações, e de outras normas correlatas, como jurisprudências⁵⁰ e acórdãos⁵¹ dos Tribunais de Contas, tal análise demanda, também, conhecimentos do direito financeiro, conforme a Lei nº 4.320/1964 e outra gama de normas afetas ao assunto. Como emitir um parecer técnico de atos de gestão regidos por uma miríade de normas, sem conhecê-las?

Um grupo de representantes de professores, diretores e alunos, estes últimos na sua maioria adolescentes, necessita de um conhecimento e de uma vivência contábil e administrativa mínima para enfrentar essa específica tarefa de acompanhar a gestão, que envolve a condução de obras, compras e a administração de pessoal e a deliberação sobre a regularidade ou irregularidade das contas apresentadas. A análise técnica de documentos de gestão, nesse modelo adotado, é o cerne da atuação do conselho,.

Nas falas dos servidores dos órgãos de controle, perguntado sobre “*de que forma os conselheiros acompanham a execução dos recursos financeiros do Fundeb nos municípios?*” e se “*essa capacitação tem sido relevante para a atuação desses*” encontraram-se indícios desse caráter eminentemente técnico da atuação dos conselheiros do Fundeb, como pode ser visto nos excertos a seguir:

⁴⁹ O Censo escolar da educação básica é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado anualmente pelo Ministério da Educação, com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de Educação, abrangendo todas as escolas públicas e privadas do país.

⁵⁰ Decisões reiteradas de um Tribunal sobre o mesmo assunto e que expressam o pensamento daquele órgão.

⁵¹ Decisões colegiadas de órgãos judicantes sobre assuntos de sua competência.

Não dá para a gente assegurar que isso funciona para todos eles, mas a gente percebe que é uma fiscalização muito formal, apenas com reuniões, sem muito trabalho *in loco* (CGUDF2).

São raros os que desenvolvem alguma técnica para acompanhar esses recursos, mas eu tive a oportunidade de, em alguns, verificar que a parte financeira é o que eles mais acompanham. Verificar extratos bancários, verificar as liberações, recursos que chegaram (CGUCE2).

Sem dúvida, pois uma das grandes dificuldades que a gente tem é a falta de conhecimento, como atuar. Eles nem conhecem a legislação que estabelece as suas obrigações como conselheiros (CGUCE2).

A predominância da preocupação com a parte financeira, com balanços, com a garantia de que todas as entradas se explicam nas saídas revela essa preocupação técnico-contábil da atuação dos conselheiros. É como se, pela necessidade de se avaliar uma gestão pelo parecer, forçasse os conselheiros a se preocuparem mais com essa parte financeira, com medo de uma responsabilização.

O que a norma exige será cumprido formalmente. A luta pela materialização de direitos vem do aspecto popular, da ligação com os movimentos, que, apesar de ser silente a legislação, deve ser objeto de luta da comunidade, junto aos conselheiros. Por sua vez, a fala sobre a capacitação reforça esse aspecto da necessidade do conhecimento para atuar. Não um conhecimento empírico, e, sim, um conhecimento das normas, dos procedimentos, das formalidades. A fala não aponta que os conselheiros têm carência de saber técnico para verificar, na municipalidade, se os recursos do Fundeb estão se convertendo em educação, em um direito, ou ainda, não aponta que falta aos conselheiros conhecimentos de como fazer uma denúncia, diante dos órgãos de controle. Fica expresso que falta o conhecimento técnico contábil para a análise dos documentos, momento em que deles é exigido, por força do fluxo de tarefas da prestação de contas.

Esse papel formal se contrapõe às possibilidades que guarda essa instância de controle social na garantia do direito à educação, revelando as nuances do seu aspecto contraditório, que será estudado no próximo tópico.

2.5.2- O Conselho do Fundeb e suas contradições

Por se tratar de um fundo recente (2007), ainda existe pouca literatura específica sobre os conselhos do Fundeb, em que pese alguns atributos serem os mesmos que regem os do Fundef, o que permite utilizar a produção, no que couber, para exemplificar algumas dificuldades e limitações.

O primeiro aspecto contraditório do Fundeb é a sua autonomia. A Lei nº 11.494/2007 afirma no §10º do seu art. 24, que:

Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

E no art. 25, parágrafo único:

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

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

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

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

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

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspeções in loco para verificar:

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

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

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

O texto legal estabelece que o conselho funciona sem estrutura administrativa própria para as suas tarefas, dependendo do apoio do ente fiscalizado. Contraditoriamente, invocando a ideia da parceria, cabe ao próprio setor público fiscalizando o apoio ao conselho, inclusive para se efetuarem diligências na verificação da execução dos recursos. Para analisar a autonomia, pediu-se aos entrevistados para “enumerarem algumas fragilidades do atual modelo de conselhos para o Fundeb” e foram obtidas as respostas a seguir:

A dificuldade que as pessoas tem de encontrar o respaldo, o retorno. Por mais que o conselho seja atuante, ele não vai muito longe, por si só, na medida em que ele depende de outras autoridades- Ministério Público, Tribunal de Contas, Poder Legislativo local- Ele faz parte de um processo, de um todo, com outros atores (FNDE).

A fragilidade é no ponto que o conselheiro não tem o conhecimento mínimo básico sobre o que ele exerce. Isso é o ponto mais frágil. Poucos conhecem a força de um conselho bem unido (CGUDF2).

Não vejo fragilidades. O modelo é bom. Desde que o conselheiro seja eleito democraticamente. Falta a independência, os meios que poderiam ser tirados do próprio fundo. A questão política é que tem uma visão de que o Nordeste deve dar voto para quem se queira. Não há interesse em formar o cidadão do Nordeste. Há interesse que exista a seca e aí está incutida a ideia dos conselhos (TCUCE1).

Os respondentes tratam de uma característica marcante dos sistemas de controle, a interdependência. Nenhum órgão – TCU, CGU, Judiciário, Ministério Público – executa um ciclo completo nesse campo do acompanhamento e da fiscalização dos recursos, assim como o CACS do Fundeb também não integra essa lógica de interdependência. Apontam uma das contradições do conselho- a sua força - se estiver unido, e a sua fragilidade, se estiver tutelado. Nos entremeios de suas visões, extrai um histórico de repulsa em favorecer meios para vivências de cidadania.

O conselho, apesar de próximo à gestão, não dispõe de arcabouço técnico e estrutura para apurar uma irregularidade, para que, pelo princípio constitucional do devido processo legal, torne-se um instrumento que possibilite a punição ou o ressarcimento ao erário. O controle social do Fundeb tem capilaridade no território nacional, mas, apesar da proximidade dos problemas, padece de dependência dos órgãos técnicos fiscalizadores, de infraestrutura para uma atuação mais efetiva.

O que se vê é que, com a Constituição Federal de 1988, com uma distensão do regime de exceção e a luta dos movimentos sociais pela participação popular e pelos direitos sociais, foram criadas as instâncias de participação. Mas, se estas tiveram seu papel restrito, burocratizado e, como dito na fala do respondente, dependente, pouco se favorece o direito à educação, bem como a atuação dos órgãos de controle e o Ministério Público. Mecanismos do Estado podem servir de facilitadores das demandas, mas, ao mesmo tempo, podem causar entraves pelo jogo político e pelos meandros da burocracia.

O fenômeno dessa pluralização de espaços combinada a restrições na prática assemelha-se ao conceito de revolução passiva⁵² em Gramsci, com traços de populismo.

⁵² Revolução Passiva: Segundo Coutinho, revolução passiva é “[...] a ideia de que a modernização, a transição para o capitalismo, ocorre frequentemente através “de processos pelo alto, que excluem a participação popular, mas que, não obsta isso, modernizam efetivamente o país que os experimenta (2008, p. 116)”.

Entretanto, esses artifícios do capital não invalidam a necessidade de ocupação dos conselhos pelos movimentos sociais das classes trabalhadoras, pois:

[...] é no interior dos movimentos sociais que os trabalhadores são chamados a criar o seu projeto de sociedade e começam a ensaiar práticas novas de poder e de política, que estabelecem relações dialéticas entre intelectuais e povo, dirigentes e dirigidos, introduzindo formas de vida totalmente diferentes das acomodações reapresentadas pelos métodos da “revolução passiva”, tão caros aos grupos dominantes (SEMERARO, 1999, p.63-64).

A reinvenção de formas de participação e as lutas na base do consenso por espaço ocorrem no seio da sociedade civil, buscando romper com essa burocratização e com a dependência de outras instâncias. Manifestações voltadas para órgãos distantes do acompanhamento popular - como é o caso dos órgãos de controle, Ministério Público e Poder Judiciário, que não tem seus mandatários escolhidos pelo sufrágio popular - são mecanismos para forçar a atuação dessas instâncias, quando estagnadas por forças políticas e protelatórias.

Nesse sentido, os conselhos, como espaços participativos, constituem um avanço, pois, em relação ao paradigma anterior à Constituição Federal de 1988, eles trouxeram na nova Carta da República duas diferenças significativas:

[...] as experiências anteriores normalmente concentravam-se na abertura de espaços de interlocução entre o governo e as organizações populares específicas – em especial as associações de moradores –, e não em arenas temáticas integradas pelo conjunto das representações sociais, organizadas a partir de diferentes interesses de natureza coletiva ou difusa, tais como os movimentos das mulheres, dos negros, em defesa do meio ambiente, por direitos humanos, entre outros; as experiências anteriores vinculavam-se às iniciativas dos dirigentes das diferentes instâncias governamentais sujeitas, portanto, à sua descontinuidade quando da troca de governo, diferentemente da experiência dos conselhos, em que é instituída a participação em todos os âmbitos de governo e de forma permanente, e constituído, portanto, o que se poderia chamar de modelo nacional de participação institucionalizada na gestão das políticas setoriais (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.25).

Apesar dos avanços, a participação necessita recuperar a sua radicalidade, pois a movimentação das classes pela luta de direitos supera modelos estruturais, uma vez que “*grupos de poder externos e mesmo internos ao sistema educacional apressaram-se a controlar a possível radicalidade normatizando a gestão democrática*” (ARROYO, 2008, p.44), com mecanismos legais e estruturais para aprisionar no contexto do Estado essas movimentações populares. Por isso a importância da ação na sociedade civil, no campo do

Complementa Semeraro (1999) que Gramsci, na análise do americanismo e do fascismo, indica que esses dois processos, no início do século XX, representavam exemplos de revolução passiva, pela “*instauração do autoritarismo nas organizações políticas de massa e na reestruturação social do capital.*” (1999, p. 64), como estratégias da burguesia.

consenso, dos aparelhos privados, pela materialização desses direitos, valorizando cada espaço disponível, mesmo um conselho que, por força da lei que o criou, tenha, ainda, um caráter mais fiscalizatório. Os movimentos e as pressões populares é que possibilitarão as mudanças das normas, do caráter dos conselhos, pois:

[...] acreditar que as transformações dessas instâncias se darão de cima para baixo implica em uma visão reducionista das forças sociais, pois a “efetiva democracia que promove transformações profundas na estrutura e na superestrutura e gera crescente socialização do poder (SEMERARO, 1999, p.81).

Assim, cabe lutar por mudanças também das normativas. A lei não cita em nenhum momento as sanções do poder fiscalizado quanto à sonegação de informações requisitadas ou quanto à falta de apoio nas atividades do conselho, reforçando a visão de que o Poder Executivo Municipal é visto como um parceiro do conselho em suas tarefas, e vice-versa. Essa fiscalização, apresentada como uma colaboração com o trabalho de encerramento das contas do Poder Executivo, inibe seu fortalecimento.

A autonomia do conselho se vê ameaçada quando os conselheiros dependem da prefeitura para obter uma linha telefônica, um automóvel ou mesmo uma resma de papel para se fazer um ofício, o que pode significar um mecanismo de estrangulamento da atuação dos conselheiros pela falta de recursos logísticos. Da mesma forma, o poder de requisitar documentos não faz com que a prefeitura disponibilize dados ao conselho. Se, na norma legal, não estiver previsto os mecanismos de garantia dessa faculdade de vistoriar e solicitar documentos, qualquer ação de acompanhamento se verá prejudicada pela impunidade dos faltosos.

Essa situação gera uma tutela do conselho, uma dependência, que desencadeia dificuldades crescentes ao trabalho do conselheiro que busca transcender o mero ato burocrático de analisar processos e de redigir um parecer, para, realmente, acompanhar a gestão nas escolas, verificar os processos e propor melhorias à gestão do fundo. Quando os entrevistados foram perguntados “*de que forma a autonomia tem se feito presente na atuação dos conselheiros?*”, foram obtidas as seguintes respostas:

Na verdade, eu acho que, em somente um município que fiscalizei o conselho tinha certa autonomia. E acontece que o município acaba agindo com regularidade, quando tem essa autonomia, e acaba o conselho não atuando, pois não tem muitos problemas. No município que tem muitos problemas, normalmente, o conselho não tem muita autonomia (CGUCE2).

[...]

Não percebo a autonomia, nem 30% tem autonomia. Tem um caso que eles tentaram acessar a documentação e o prefeito negava. O próprio conselho que reclamava a possibilidade de os documentos se desintegrava e não conseguia se reunir, vir ao Tribunal. Estavam coesos até a hora de agir, pois temiam represálias. Os conselhos não tem infraestrutura, reúnem-se na casa de alguém, escolas, igrejas (TCMCE2).

A autonomia, entendida como a possibilidade de o conselho dispor de condições jurídicas, logísticas e organizacionais de realizar o que lhe cabe, é uma atuação que não depende apenas de recursos materiais. A autonomia nasce da governança dos membros, de seu compromisso com os representados, de sua visão sobre o papel de conselheiro em relação à educação local. Um conselho tutelado perde a sua legitimidade junto à comunidade, deixa de ser percebido como espaço de representação.

O teórico da administração Herzberg (GOMES; MICHEL, 2007) defendia que a motivação é um fator interno e que os aspectos externos serviam somente para desmotivar o indivíduo e nunca para motivá-lo. Ao tomar-se como empréstimo essa lógica, diante da resposta apresentada, o fato de não ter infraestrutura não impede a ação do conselho motivado, que busca escolas e igrejas.

Entretanto, essa falta de estrutura funciona como elemento de desânimo e de desagregação da atuação dos conselhos, que se apresenta como palco de forças contraditórias, como ilustrado na fala acima, mas que tem, no ordenamento jurídico, um papel monolítico demandado. A autonomia do conselho sofre problemas na sua gênese, nas suas atribuições vindas de fora para dentro, na dependência de apoio, na priorização do formal em relação à política, na autonomização das instituições face às pessoas (CORDOVA, 2004), ocultando o seu caráter social e de classe.

E essa pouca autonomia, percebida e reforçada pelo desenho do conselho, contribui para que a sua atuação seja enfraquecida. E, para agir com a profundidade necessária na avaliação da gestão, faz-se necessário apoio logístico para examinar a gestão à luz do disposto na lei. Da forma que está posto, leva os conselheiros a se atrelarem aos ditames da boa vontade do ente municipal.

O conselheiro do Fundeb não é remunerado e não tem recursos para a gestão da tarefa de controle social. Além disso, se for professor, diretor ou estudante, ainda tem ali mais uma tarefa além das cotidianas, a de acompanhar a gestão. Por outro lado, os representantes do poder municipal são designados para desempenharem essa função ou, ainda, são os mesmos ligados à gestão do fundo na Secretaria de Educação. O representante dos professores e dos

alunos conta com o voluntarismo para desempenhar essas tarefas adicionais. Essa concorrência de atribuições entre os conselheiros afeta a sua autonomia, pois:

Os representantes oficiais, por estarem à disposição do poder estatal durante todo o expediente, dispõem de uma flexibilidade de horários muito maior que os representantes da sociedade, que não são liberados oito horas por dia para participar de reuniões e trabalhos do conselho (DAVIES, 1999, p.29).

A profissão docente exige formação permanente, a correção de deveres, a reunião com pais, os eventos culturais e de um sem número de situações que impactam esse professor, disputando espaço com o seu papel e suas atribuições como conselheiro, junto à verificação de documentos e procedimentos contábeis estranhos a sua formação. Essa disputa força esse profissional a uma atuação mínima, exigida em Lei.

Entretanto, retirá-lo da docência para mantê-lo apenas como conselheiro quebra o seu vínculo de representatividade, fazendo-o mais conselheiro do que professor. A questão está no que se espera do papel desse conselheiro, compondo um conselho com um perfil pedagógico e demandando uma atuação técnico-contábil, e não no fato de ele acumular papéis de docente e conselheiro.

A legislação vigente, a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, permite soluções que poderiam aumentar a autonomia desses conselhos. Um recurso orçamentário de valor definido em lei federal, variável pela quantidade de alunos e alocado às dotações orçamentárias do Poder Legislativo Municipal, poderia ser gerido por um conselheiro como Suprimento de Fundos⁵³, o que poderia dar certa autonomia financeira ao conselho, no financiamento de suas despesas cotidianas.

Da mesma forma, a criação de mecanismos de sanção, inclusive com o envolvimento do Ministério Público, empoderaria mais as solicitações dos conselheiros, para realização de um acompanhamento da gestão mais efetivo. Sem dados, sem estrutura, torna-se quase impossível acompanhar a gestão, só a causa os motiva. Em seguida, perguntou-se aos entrevistados “*em que medida a atuação dos conselheiros do Fundeb contribui para a garantia do direito à educação básica?*”, obteve-se como resposta:

⁵³ Procedimento que adianta recursos a um servidor, de modo a atender a despesas que não possam aguardar o processo normal da despesa pública, como descrito na Lei nº 4.320/1964:

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Eu acredito que os conselhos podem contribuir, mas precisam ter capacitação. Outras instituições da sociedade –sindicatos, ONG- também devem de alguma forma apoiar, estimular a atuação desses conselhos. É possível, e até interessante, que os membros dos conselhos participem desses órgãos. Se eles ficarem isolados, é mais fácil serem cooptados pelo dirigente municipal (CGUDF1).

[...]

Quando existe a situação que o dirigente municipal está desviando recursos da educação, a gente pode imaginar que tem alunos deixando de receber o seu direito (CGUDF2).

[...]

O conselho não é um conselho gestor, é uma instância de acompanhamento. A gestão do fundo é do município. Como tal, ele vai fazer o executivo cumprir a sua função adequadamente. O conselho pode e deve envolver outros atores da sociedade local. Não só o professor que é conselheiro, mas os outros professores devem também ser envolvidos e chamados para atuar. Vai para além da atuação formal de verificar recursos, vai promover em cada ator um multiplicador. Deve fiscalizar o objeto. Envolver também a mobilização, a conscientização, um conselho bem formado pode exercer a função de envolver os atores (FNDE).

Assim, merece registro a resposta desse entrevistado. Ele revela a importância dos conselhos e aponta duas reflexões: a) a de que para funções técnicas e contábeis o Poder Público dispõe de profissionais capacitados e b) a de que a função dos conselheiros e da sociedade é a tarefa política, de vivência da cidadania, de serem sujeitos não para decifrar os dados financeiros, mas que o mote da atuação dos conselhos é estimular formas de participação e envolvimento da comunidade nas decisões. Uma outra reflexão, por fim: c) os traços neopatrimoniais numa cultura de reprodução da exclusão. Tem-se também a fala:

Os recursos, se forem aplicados corretamente, sim, apesar do IDH e da questão cultural, não teve condição da sociedade evoluir culturalmente. Se tivesse um conselho atuante, com condições de trabalhar, com o recurso saído do próprio fundo, teria uma educação melhor. Importante também os conselhos independentes, sem ficar colocando o parentado do prefeito(TCUC1).

O entrevistado (CGUDF1) apresenta a necessidade de participação de outras instituições, na concepção de Estado ampliado de Gramsci, elaborada para “*dar conta dos novos fenômenos que o aprofundamento da democracia introduzirá na vida social (COUTINHO, 2008, p.77)*”. Isso porque o conselho, para ser atuante, necessita dessa rede de organizações, de sujeitos políticos coletivos, ainda que alguns representem interesses do capital, pois aí se transfere para o espaço do conselho o campo de luta pela garantia de direitos na política educacional, fazendo deste um espaço privilegiado de participação dos trabalhadores.

Ao contrário de Estado, em que a sociedade civil se contrapõe a tudo o que for Estado, o referencial teórico deste estudo entende que nem tudo que está na sociedade civil é

representante de interesses dos trabalhadores. Entende que nela está, sim, o campo de luta, de conflitos, que ora pendem para o consenso, ora para o dissenso, pois:

A falta de poder também corrompe. Os grupos sociais sistematicamente despojados da capacidade de decisão para determinar suas condições de vida e defender sua identidade, acabam por cair na marginalização, na anomia e no escapismo. A luta para tornar a sociedade civil atuante e para fortalecê-la é uma luta política e exige permanente interação com o poder constituído a fim de, pelo menos, limitá-lo, mediante a criação de instâncias de contrapoder que freiem sua dinâmica alienante (ACANDA, 2006, p.46).

Isso corrobora a fala dos entrevistados, no sentido de não se desprezar o conselho como espaço de poder, que pode atuar junto com os movimentos sociais e potencializar a realização de direitos humanos e sociais. Se os movimentos populares não ocuparem esses espaços, poderão vê-los assumidos por membros das organizações vinculadas ao capital.

As palavras dos servidores (CGUDF1 e FNDE) reforçam que o conselho do Fundeb não pode existir descontextualizado dos movimentos sociais, dos grupos religiosos, associações, sindicatos, entidades científicas, enfim, de todo agrupamento que possa encontrar no conselho um ponto de reivindicação e de lutas pela valorização da educação básica pública.

Nesse ponto “[...] as instituições, por sua vez, são uma rede de sistemas simbólicos sancionados (sistema de poder, econômico, jurídico, entre outros), nos quais estamos imersos, inescapavelmente” (CÓRDOVA, 2004, p.25). Essa percepção simbólica do conselho, como atuante, como um elemento para além da formalidade, empodera esse conselho, seja diante da comunidade, seja diante dos órgãos de controle e da própria prefeitura.

Essa participação, entretanto, essa legitimidade pela intersetorialidade do conselho do Fundeb, não foi pensada em um desenho de articulação com movimentos e representações populares, e, sim, em uma divisão dos assentos do conselho entre grupos relacionados diretamente ao fundo, com uma predominância dos elementos do público, como se pode constatar pelas falas dos servidores da área de controle.

A paridade da composição dos conselhos também tem um caráter contraditório, à luz da atuação que deles é exigida pela força da lei. Pela Lei do Fundeb, o número de conselheiros descritos é uma quantidade mínima. Como é um número mínimo, nada impede que o governo municipal amplie o número de seus representantes (DAVIES, 2008), por ato normativo, já que a Lei é silente sobre a proporcionalidade que garantiria a paridade nos aumentos de membros dos conselhos, principalmente, dos representantes do governo.

Da mesma forma, as atribuições do conselho, somadas às demandas normais da vida profissional dos conselheiros, colocam os representantes dos segmentos dos pais, professores e diretores, de certa forma em desvantagem em relação aos representantes do Poder Público Municipal. O fato de existirem diferentes segmentos nos conselhos serve para que cada um tenha uma *“determinada marca no olhar sobre o tema em debate”* (GOUVEIA; SOUZA, 2006, p. 152). Isso acaba por se tornar uma questão complexa em um conselho cuja finalidade precípua é acompanhar a correta gestão dos recursos de uma das partes envolvidas, com hegemonia na legislação da parte fiscalizada.

Apresenta-se, então, uma paridade desequilibrada, mas que, ainda assim, contempla a diversidade de grupos diretamente envolvidos, conferindo legitimidade pela divisão de assentos. Essa divisão de componentes já se mostra como campo de luta, seja pela escolha dos reais representantes de cada grupo de interesse, seja pelos movimentos do governo municipal na utilização de artifícios para romper ainda mais esse desequilíbrio para o seu lado.

Da mesma forma, a complexidade da gestão municipal, em relação ao número de componentes do conselho, pode ser um instrumento de esvaziamento e dominação, pois a grande extensão de tarefas em um grupo pequeno induz à profissionalização dos representantes e à falta de execução das tarefas a contento, no campo político-formativo.

Os recursos do Fundeb são vinculados ao número de matrículas da educação básica pública. Isso pode trazer distorções. Por exemplo, a cidade de São Paulo possui o mesmo número de conselheiros de um município de pequeno porte, não prevendo a Lei a vinculação de proporcionalidade no aumento dos conselheiros ao número de habitantes, nem a previsão da criação de câmaras ou mesmo outros de mecanismos legais que permitam a atuação mais robusta ou segmentada diante de situações mais complexas.

No aspecto qualitativo, as análises demandadas pelos conselheiros, que são em sua maioria, profissionais de educação e estudantes, são técnicas, no sentido contábil-financeiro, exigindo do conselho a emissão de um parecer conclusivo, opinando pela regularidade ou pela irregularidade daquela gestão.

Apesar da *“complexidade da temática da contabilidade pública, o CACS tenha indicado na lei como um conselho de acompanhamento e não um conselho de fiscalização (GOUVEIA; SOUZA, 2006, p. 147)”*, na prática ele é um conselho de fiscalização, pois a própria Lei que o disciplina exige a emissão de um parecer conclusivo sobre os processos de gestão do Fundeb em um exercício, atividade típica de órgãos de controle, como disposto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

Art. 9º Integrarão a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes:

I - relatório de gestão;

II - relatório do tomador de contas, quando couber;

III - relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas.

Nesse sentido, pode-se dizer que existe uma ambiguidade entre as expressões acompanhar e fiscalizar, pois a Lei atribui ao Controle Interno função similar ao Conselho do Fundeb, quando a lei constituidora desse fundo, a Lei nº 11.494/2007, no seu art. 25 indica a necessidade de “*apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo*”, ou, ainda, quando, no art. 27, fica definido que as “*prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável*”.

A atuação que se exige desses conselhos é de fiscalização, no sentido mais formal dessa expressão. Exige-se dos conselheiros a análise de documentos que espelham operações financeiras, Direito Administrativo e processos administrativos; regidos por diversas normas, cabendo ao conselho manifestar-se formalmente, nos moldes de um órgão de controle institucional, sobre a gestão de recursos materiais e de pessoas. Nestes termos, o CACS–Fundeb vive uma contradição de ser órgão do Estado, o que exige tarefas técnicas, ainda que ele seja espaço público plural de fortalecimento das práticas de cidadania na sociedade civil.

Para essas tarefas técnicas, a formação desses conselheiros, entretanto, é tratada na legislação como competência do MEC, o que revela ser uma tarefa complexa, por se tratar de mais de 50.000 conselheiros municipais, em todo território nacional, com uma alta taxa de rotatividade. Os dados levantados pela CGU indicam deficiências nesse sentido. Diante da pergunta “*essa capacitação*⁵⁴ *tem sido relevante para sua atuação*”, obtiveram-se as seguintes respostas:

⁵⁴Conforme Marin (1995), a palavra capacitação se além a tornar-se capaz, ser habilitado. A palavra nesse estudo merece ser entendida em um sentido mais amplo, do que aquele de apenas tornar o conselheiro apto para determinado papel. Envolve aqui um processo dinâmico, de formação continuada, que rompe a lógica de apenas preparar-se para um rol de tarefas e sim na visão de inseri-lo no contexto do controle social, com tarefas e atribuições definidas por um aspecto, mas indefinidas dentro da realidade cotidiana.

Precisa de uma capacitação mais rotineira. Pois, quando o conselho muda, perde isso. Às vezes, o conselheiro tem boa intenção, mas deixa muito a desejar (TCMCE1).

[...]

Isso é o que mais importa: a capacitação (TCUCE1).

[...]

A capacitação tem que ser desenvolvida não de forma compulsória. A própria função do conselho, de controle social, tem que ser uma coisa voluntária. A capacitação tem que ser uma coisa de desejo do conselheiro de conhecer o seu trabalho e não uma obrigação de fazer o curso. A situação do conhecimento é muito baixa, mas tem que ser uma coisa natural (TCDF).

[...]

Muito relevante. A maior parte das informações solicitadas são de questões salariais. Outra coisa que os conselheiros reclamam mais é da infraestrutura das escolas. Como pais de alunos, eles reclamam da estrutura. Nunca vi a comunidade fazer algum tipo de pressão no conselho. A comunidade desconhece o conselho (TCMCE2).

Atribuir ao conselho do Fundeb apenas a falta de capacitação apenas como causa de suas deficiências é uma visão superficial do problema, ignorando outros aspectos fundamentais dos óbices dessa atuação. O esforço para uma capacitação com o nível de profundidade requerida, diante das alternâncias previstas em lei bi anualmente, criaria um grande ônus para a administração pública, sem contribuir para que a atuação desses conselheiros efetivamente se converta no direito à educação na mesma medida, pois o foco formal e técnico será mantido, realizado, agora, com um maior grau de especialização, ainda que insuficiente, dada a complexidade das tarefas atribuídas.

Sem conhecimentos técnicos, sem disponibilidade de tempo, sem meios de locomoção e subsistência, como exigir desses conselheiros uma atuação propositiva? Então, torna-se necessário redefinir os limites e as funções desse conselho. As funções técnicas e contábeis não são neutras, independente de quem as faz. Também, por outro lado, um pouco de domínio das contas oficiais contribui para o processo de tomada de decisões pelos conselheiros e os qualificaria como um conselho social e democrático, instrumentalizando-os com atribuições para servir de interlocução com a comunidade e acompanhar, *in loco*, a gestão dos recursos financeiros, na concretização das ações. Seja na faceta de atuação como agente de controle, seja como representante da comunidade, cabe a pergunta: está a serviço de quem? Da manutenção da ordem capitalista ou da defesa dos direitos dos cidadãos, da educação pública?

O conselho é, ao mesmo tempo, um órgão técnico, dentro do sistema de prestação de contas do gestor municipal, no campo técnico-contábil, mas, também, é um mecanismo político-formativo, em que se exercita a participação no campo da política educacional.

O processo de trabalho dos conselheiros tem um caráter taylorista⁵⁵, como elemento da linha de produção na sistemática de prestação de contas, combinado ao caráter plural de relações de demandas sociais e de representação da coletividade, na luta por direitos sociais. No campo da capacitação, esse papel ambivalente influencia o modo de produzir e pensar, em que a exigência da faceta fabril-técnico-pedagógico faz mais desse conselheiro um servidor da prefeitura na análise de processos, do que um representante popular.

Por seu turno, a capacitação que reforce esse aspecto técnico distancia o conselheiro do papel de representatividade que também demanda capacitação, ainda que fundamentada em outros pressupostos. A prática dos conselhos indica a predominância desse papel técnico-contábil em detrimento do político-formativo, reforçado pela fala do entrevistado que narra a ausência de pressões, à exceção de questões salariais.

Desse modo, atrela-se a ineficácia dos conselhos à questão da capacitação, mormente a técnica-contábil e não valorizar o conselho como espaço de aprendizagem no campo da participação política, o que não permite maiores avanços na concepção dessa instância. Antes de ser um órgão técnico, o conselho é um órgão político, de formação e participação, pois:

A consciência também não se forma espontaneamente, se não estiver calcada em alguma prática efetiva. A formação tem que ser processada por meio de uma combinação de informações e experiências (passadas e presentes). A consciência, como conhecimento da realidade no sentido da natureza de seus problemas, dos agentes envolvidos ou necessários para seu equacionamento ou resolução - surge dessas combinações. Necessitam-se de projetos, programas de formação e não simples capacitações técnicas; espaços físicos adequados, pessoas habilitadas e com motivação para essa árdua tarefa. Os conselhos ganhariam muito em qualidade se recebessem participantes com esse perfil de consciência sociopolítica e cultural da realidade como um todo e não apenas do “pedaço” onde irão atuar, ou do grupo de interesses que os elegeram.

Os conselhos podem contribuir para o trabalho de formação dos cidadãos pelo lado da aprendizagem que geram. Eles são, portanto, espaços educativos e desenvolvem saberes que podem ir além do saber/experiência que os conselheiros detêm (GOHN, 2007a, p. 45-46).

A aprendizagem não se dá apenas da capacitação estrita, de fora para dentro, e, sim, na vivência do espaço do conselho. Entretanto, no campo dessa capacitação, faz-se necessário romper a dicotomia técnica e político, pois é impossível dissociar totalmente o técnico-contábil do político-formativo. Eles se complementam no campo de luta, pois a tarefa de exigir uma aplicação regular dos recursos garante a preocupação social na gestão da escola,

⁵⁵Segundo Taylor (1985), a administração se pauta por estudos científicos de tempos e movimentos na execução de uma tarefa, na busca de rotinizá-la para uma maior eficiência. O trabalho dos conselheiros do Fundeb pode ser entendido assim, por estar dentro de um contexto de um processo de formal de prestação de contas e busca-se pela capacitação uma rotinização dessa sua tarefa na busca de aumentar a sua eficiência, desprezando-se o aspecto de sua representatividade.

entendida como o direcionamento dos recursos, da melhor maneira possível, para a construção dessa escola de qualidade.

Ainda que o conselho tenha se convertido em um espaço tecnocrático, de verificação de contas e balancetes, de processos e documentos, o que dele se deseja é ser uma instância de verificação da materialização dos direitos, recebendo e formulando denúncias, que teriam tratamento prioritário nos órgãos de controle.

O modelo adotado no Brasil após a Constituição de 1988 acabou por contar com uma miríade de conselhos em um município, existindo fragmentações de atuação pelo tipo de política social nos estados e municípios e pela classificação orçamentária do Programa (Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do Bolsa Família etc.), o que pode resultar em dificuldades de se estabelecer a participação popular e, em alguns casos, de surgimento da figura do conselheiro profissional, pois :

Trata-se de um grupo que começa a entender a dinâmica interna do Estado, mas acaba se engessando nos processos internos exigidos na burocracia legal. Os representantes da sociedade civil, na sua grande maioria, não perderam a ingenuidade de estar presente para ver o que acontece, orgulhando-se, muitas vezes, perante seus pares, pelo cargo ocupado. Mesmo que pela experiência, adquiram maior clareza política, raramente ocorre um processo multiplicador de progressivo envolvimento de novas lideranças, como seria desejável (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p.233).

O conselho da educação, visto nas duas dimensões - um órgão de estado e um espaço coletivo de lutas da comunidade, um canal desta para a luta pela garantia e efetivação de direitos - deve ser forte em sua penetração junto à comunidade. Entretanto, essa fragmentação pode ser entendida de outra forma, pois:

Configura-se, assim, uma dialética perversa: de um lado ocorre um esvaziamento dos conselhos de educação em âmbito federal, estadual e municipal; de outro se criam milhares de conselhos de merenda, do transporte, do Fundef, etc. A grande quantidade de conselhos é, em essência, sintoma de sua fraqueza, pois eles não decidem sobre o que de fato interessa, a saber, qual será o valor mínimo aplicado por aluno no Brasil para garantir a redução das desigualdades regionais e um ensino com um padrão mínimo de qualidade, como determina a CF (PINTO, 2008, p. 157).

A citação do autor reforça os aspectos negativos de múltiplos conselhos, pois, além da profissionalização de conselheiros e da fragmentação de instâncias de lutas, divididas por programas orçamentários específicos (PNAE, Fundeb, Bolsa Família), a multiplicidade de conselhos no município reforça o aspecto técnico-contábil desses conselhos, reduzindo a renovação e a visão de colaboração da sociedade, em complementação ao papel do Estado diante das políticas sociais, com a realização de tarefas exclusivamente fiscalizatórias.

Entretanto, considerando-se os elementos contraditórios na questão, não se pode deixar de enxergar os conselhos como canais políticos oriundos das demandas da classe trabalhadora e de perceber que a luta da educação é uma luta mais ampla que a questão orçamentária e contábil. É uma luta política, uma luta por direitos sociais! Quando os trabalhadores ocupam espaços dessa natureza, estes se convertem em oportunidades de lutas por direitos. A luta “*desenvolve a consciência de classe, se transforma e se descobre como sujeito capaz de transformar a realidade histórico-social*” (OLIVEIRA, FELISMINO, 2008, p.6), e é essa consciência que atribui aos trabalhadores, sendo seu alvo, seu objetivo (LUKÁCS, 2003), ou, ainda, pelas palavras do próprio Gramsci:

[...] é uma questão vital a obtenção de um consenso não passivo e indireto, mas ativo e direto, ou seja, a participação dos indivíduos, ainda que isto provoque uma aparência de desagregação e tumulto. Uma consciência coletiva e um organismo vivo formam-se apenas depois que a multiplicidade se unificou por intermédio da fricção entre os indivíduos. E não se pode afirmar que o “silêncio” não seja multiplicidade: uma orquestra que ensaia cada instrumento independentemente dá a impressão da pior cacofonia; esses ensaios, no entanto, são a condição necessária para que a orquestra atue como um único instrumento (1962, p. 193).

Não é possível, portanto, construir uma sociedade democrática e plural sem exercê-la no plano concreto. Por isso, as mazelas percebidas nos múltiplos conselhos podem ser suplantadas pelas oportunidades de participação ali envolvidas. Surge como espaço de aprendizado coletivo, com as ações e com suas ausências, pois, a cada ação da burguesia na revolução passiva, fazendo dos conselhos um instrumento de enfraquecimento das classes trabalhadoras, encontra na guerra de posição a ação dos trabalhadores de modo a obter nesses espaços a lutas por direitos.

No proletariado ocidental não há como escolher entre guerra de movimento e guerra de posição, uma vez que esta última é imposta pela situação objetiva das relações de força. A dupla dos conceitos: “revolução passiva” / “guerra de posição”, então, revela o estado de “assédio recíproco” e se torna verdadeira morfologia da luta política na época atual entre as classes dominantes que se recompuseram no poder e os “agrupamentos progressivos” subalternos que tentam reformular suas estratégias na nova concepção de hegemonia (SEMERARO, 1999, p.65).

Por isso, a luta da educação, como direito, tem esse caráter prolongado da guerra de posição, como ação permanente de ocupação desses espaços, sejam eles quais forem, pois a ausência desse controle público, a regulação sem esfera pública, usurpando das classes interessadas os processos de gestão, com lacunas nos processos democráticos (RAICHELIS, 2000) não é luta, é omissão. Assim, os conselhos valorizados são instrumentos de garantia do

direito à educação, pois permitem o exercício da vivência participativa e são canais de atuação da sociedade civil na estrutura da sociedade política.

A importância da atuação efetiva desses conselhos está no documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, quando indica as ações que devem ser asseguradas no financiamento da educação básica:

[...]

d) Fortalecer e regulamentar o papel fiscalizador dos conselhos de acompanhamento e de avaliação do Fundeb, considerando a composição e suas atribuições legais.

e) Tornar públicas e transparentes as receitas e despesas do total de recursos destinados à educação em cada sistema público de ensino federal, distrital, estadual e municipal e assegurar a efetiva fiscalização da aplicação desses recursos por meio dos conselhos, do Ministério Público, tribunais de contas estaduais, distrital e municipais e dos diversos setores da sociedade.

[...] g) Garantir, em articulação com os tribunais de contas, a formação dos conselheiros/as do Fundeb no âmbito de todos os estados, DF e municípios, para que tenham uma atuação qualificada no acompanhamento, avaliação e controle fiscal dos recursos, por meio de cursos permanentes, provendo-lhes suporte técnico contábil e jurídico, a fim de que exerçam com maior autonomia e segurança as suas funções, sendo que a primeira formação deve ocorrer imediatamente após a sua eleição.

h) Apoiar a criação e/ou consolidação de conselhos estaduais, distrital e municipais de educação, assegurando dotação orçamentária ao seu custeio e à capacitação dos conselheiros/as, para garantir o acompanhamento e controle social dos recursos vinculados à educação (BRASIL, 2010, p.114).

No texto da conferência, esse aspecto fiscalizador prepondera, além do aspecto técnico da capacitação, esquecido o aspecto político-formativo desses conselhos, o que reforça a importância da discussão da pesquisa.

Conclusões parciais

A discussão sobre a atuação dos conselhos da educação, longe de estar esgotada, aponta como carente de formulações sobre o seu caráter contraditório, o seu verdadeiro papel e, ainda, sobre a relação destes com os demais órgãos estatais. Não basta apenas criar conselhos por política pública, por município ou por programa orçamentário. Necessita-se dos conselhos relacionados, ligados aos movimentos sociais, às vozes da comunidade e de que eles sejam vistos, no sistema simbólico da comunidade, como espaço de luta por uma educação pública de qualidade, o que forçosamente passa pela questão da gestão de recursos, dos salários dos docentes e tantas outras questões ligadas ao Fundeb.

A luta do conselho pelo seu caráter público, representativo, se opõe aos aspectos neopatrimonialistas da gestão da política educacional, sabendo-se que a ausência desses

espaços é a falta de regulação, mitigando as vitórias insculpidas na Constituição Federal de 1988.

O capítulo buscou contextualizar o que é um conselho de controle social em educação básica e alguns elementos marcantes dos conselhos: tipos e finalidades, aspecto colegiado, estrutura, legislação, composição, conselheiros, para, por fim, apresentar algumas classificações além de o ordenamento jurídico dos conselhos e de seus componentes.

No capítulo, foram analisadas as atribuições e a composição dos conselhos do Fundeb, junto aos normativos legais, sendo que o caráter formal de suas atribuições e o desequilíbrio real na paridade aparente se fizeram presentes.

De forma a entender o movimento dessas instâncias, buscou-se a trajetória dos conselhos na história nacional e de como diversas circunstâncias, principalmente na conjuntura do governo militar e da abertura política, influenciaram o modelo de conselho adotado nas políticas educacionais. Tratou-se também da relação desses conselhos com a política social, no âmbito dos direitos sociais, no contexto da Constituição Federal de 1988.

Nesse mesmo escopo, o estudo relacionou os conselhos de educação e as mudanças de papéis dos movimentos sociais, esses, como expressões das classes trabalhadoras, são elementos de vinculação dos conselhos com as demandas sociais, permitindo que essas instâncias sejam elementos de ocupação de espaços e de luta pelos anseios dos trabalhadores, na acepção contraditória dos conselhos, adotada neste trabalho.

A análise demonstra questões afetas ao neopatrimonialismo, como elemento presente na cultura política nacional e que afeta os conselhos de educação, mormente os que envolvem o acompanhamento de recursos financeiros. As práticas neopatrimoniais ainda integram a relação entre estado e conselhos.

Os conselhos do Fundeb são instrumentos de controle social e de acompanhamento dos recursos da educação, dada a relevância desse fundo. A denúncia, a ação popular, as passeatas, manifestações – movimentos fora do conselho, podem ser elementos de acompanhamento do Fundeb na garantia do direito à educação. O desafio, em um prisma gramsciano, é que o conselho seja instrumento dessa luta, ocupado pelos trabalhadores como instância formal, mas ao mesmo tempo popular, de garantia de direitos.

A rede de parcerias dos conselhos – órgãos de controle, prefeituras, movimentos sociais, representações sindicais, Governo Federal – dá-se em um plano contraditório, de ausências e objetivos conflitantes. O capítulo discutiu as estratégias de atuação nesse contexto, reforçando a valorização dos conselhos como espaço de aprendizado da vivência democrática.

O capítulo III, no contato com os conselheiros e os servidores dos órgãos de controle, aprofundar-se-á nas contradições presentes nesses conselhos, espelhadas na sua prática, identificando os traços do neopatrimonialismo, da influência dos organismos internacionais e dos momentos políticos da criação desses instrumentos.

CAPÍTULO 3.

A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO FUNDEB NO ESTADO DO CEARÁ

O capítulo anterior procurou articular os conselhos de educação como instâncias de controle social e as contradições existentes, em particular, no modelo de Conselho do Fundeb, tomando como base a legislação que rege esse fundo. O presente capítulo aborda de forma preponderante a análise dos dados construídos nas entrevistas, enlaçando essa discussão aos tópicos abordados e enriquecendo-os.

Nesse sentido, elegeram-se as concepções dos servidores dos órgãos da área de controle sobre a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb no Estado do Ceará, sobre a aplicação e fiscalização de recursos para a educação pública, e, desse modo, analisar o conceito de controle social na educação básica pública, de forma articulada ao construído pelos servidores dos órgãos da área de controle e pelos conselheiros.

O capítulo tem como propósito problematizar as seguintes questões:

- a) Como tem se dado a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará, segundo os eixos da composição e legislação, dos conselheiros, da atuação cotidiana, e da estrutura/condições de trabalho? E, também, de que forma ela tem sido influenciada pelas contradições presentes nestes conselhos?
- b) Que concepções e práticas de controle social na educação básica pública são construídas e vividas pelos servidores dos órgãos da área de Controle?

3.1- Aspectos e indicadores educacionais do Ceará

O estado do Ceará, escolhido como *lócus* da pesquisa, é conhecido pela diversidade das suas manifestações culturais e tramas políticas. Esse tópico analisa alguns dados demográficos e educacionais do Ceará, para contextualizá-los na discussão das informações coletadas no campo. Para tal, têm-se, inicialmente, os dados populacionais:

Quadro 8.

Dados populacionais do Ceará em comparação ao Brasil e a região nordeste

	Ceará	Nordeste	Brasil
IDH ⁵⁶ (PNUD-2000)	0,7	0,676	0,766
Coefficiente de Gini ⁵⁷ (IBGE 2008)	0,788953	0,796785	0,859530
População (Censo IBGE 2010)	8.448.055 hab.	53.078.137 hab.	190.732.694 hab.

Fonte: IBGE e PNUD (2000/2008/2010).

Pode-se observar que, em termos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do coeficiente de Gini, o Ceará encontra-se dentro da média da região nordeste e do Brasil, por retratar o perfil de desenvolvimento da região e do país, bem como as suas desigualdades, sociais, locais e regionais.

O fato de se falar em desigualdades no estado do Ceará de forma semelhante ao Brasil, conduz ao raciocínio de que, assim como no país existe a dicotomia litoral/interior, no Ceará também existe a discrepância da qualidade de vida no litoral metropolitano e no sertão rural.

Esses aspectos, quando relacionados aos estudos dos conselhos, apresentam a necessidade de avanços diferenciados no controle social, de forma a evidenciar as distâncias e os limites de acesso aos direitos sociais decorrentes da ação estatal e que deve ser acompanhada do controle exercido pela sociedade local.

Nos aspectos educacionais, temos os seguintes dados:

⁵⁶ Índice de avaliação que combina o PIB *per capita* com dois outros componentes: a longevidade e a educação.

⁵⁷ O coeficiente de Gini é uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de 0 (zero) - a perfeita igualdade - até 1 (um) - a desigualdade máxima.

Quadro 9.**Dados educacionais do Estado do Ceará em comparação ao Brasil e a região nordeste**

	Ceará	Nordeste	Brasil
Valor por Aluno, anual, do Fundeb ⁵⁸ (FNDE-2010)	R\$ 1.414,85	R\$ 1.443,86 (Média UFs)	R\$ 1.743,46 (Média UFs)
Receita do Fundeb 2010 (FNDE)	R\$ 3.231.324.804,26	R\$ 21.574.972.106,84	R\$ 83.095.667.618,5
Quantidade de Alunos 2009 - Educação Básica	2.567.230	16.339.661	52.580.452
Quantidade de escolas 2009-Educação Básica	9.913	79.357	197.468
Média de Alunos por escola-Educação Básica	259 A/E	206 A/E	266 A/E
Quantidade de docentes-Educação Básica	87.067	598.703	1.977.978
Média de alunos por docente-Educação Básica	29,5 A/D	27,30 A/D	26,6 A/D
Taxa de aprovação do Ens. Fund. 2009	87	80	85,2
IDEB - Total - 5º Ano (2009)	4,4	3,8	4,6

Fonte: FNDE, INEP (Censo Escolar da Educação Básica 2009)

O valor anual por aluno do Fundeb do Ceará está no mesmo patamar do nordeste, o que é coerente, pois a maioria dos estados dessa região recebe complementação da União para atingir o valor mínimo por aluno, que é de R\$ 1.414,85 (2010). Isso revela que a região como um todo custeia a educação básica com patamares mínimos de recursos desse fundo. No cálculo da média nacional do valor por aluno de cada unidade da federação, tem-se o valor do estado do Ceará, que é o valor mínimo por aluno, em um patamar 19% abaixo dessa média, ilustrando o seu déficit no financiamento, ainda que o Fundeb tenha uma proposta de isonomia (de mínimos) nos recursos da educação.

Esses dados indicam um baixo índice de financiamento da educação no estado do Ceará, em situação idêntica à da região nordeste, tornando mais premente que os mecanismos

⁵⁸ Tendo como referência o valor relativo aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental, no ambiente urbano.

de acompanhamento democrático permitam que os recursos, já escassos, materializem-se em direito à educação.

Ao analisar os dados da receita de recursos, temos os dados relativos à educação no estado do Ceará, que permitem ter uma ideia dos patamares educacionais em confronto com os recursos ali aplicados. Em relação aos dados educacionais, o Ceará tem uma média de alunos por escola equivalente à média nacional e superior a média da região Nordeste. No que tange à quantidade de alunos por docente, o índice do Ceará está acima da média nacional e da região Nordeste. Quanto à taxa de aprovação e à média do IDEB do município (5º ano/2009), o Ceará está acima da Região Nordeste e bem próximo da média nacional.

Face ao exposto, pode-se concluir que, apesar dos recursos financeiros por aluno se situarem abaixo da média nacional, os indicadores de resultado (IDEB/Aprovação), ou ainda, de abrangência, como o número de docentes por alunos, encontram-se dentro da média nacional. O patamar educacional do Ceará, apesar de promissor, se contextualizado na região e nos recursos recebidos, indica a desigualdade pelo coeficiente de Gini em índice semelhante ao Brasil.

O trabalho de campo ocorreu por meio de entrevistas realizadas com servidores da área de controle do TCU, CGU, TCDM e FNDE, indicados pelo contato com esses órgãos por serem aqueles que efetuam a fiscalização rotineira da gestão do Fundeb nos municípios ou que participam do processo de análise de situações advindas dessas fiscalizações.

3.2. Sobre a composição dos conselhos

A análise dos dados construídos e captados pelas entrevistas desvela determinados aspectos da atuação desses conselhos, envolvendo, também, os aspectos históricos e sociais imbricados nessas instâncias de controle social em educação.

Os dados coletados pela CGU, no Anexo A, em um total de 78 municípios, indicam que a grande maioria dos conselhos (83,67%) é constituído de representantes, de acordo com o que é preconizado pela Lei e que 85,71% dos conselhos tiveram seus membros escolhidos nos moldes previstos na mesma legislação. Da mesma forma, 85,71% dos municípios não têm conselhos com membros com impedimentos legais (parentesco, cargo), apresentando-se na composição um alto percentual de observação dos preceitos legais.

Pode-se verificar que a aferição da CGU aponta que os aspectos formais da composição são atendidos de um modo geral pelos conselhos do Fundeb. A composição dos conselhos é informada ao FNDE e registrada no cadastro de conselhos constante do site daquela autarquia, por força do § 10, do art. 24, da Lei nº 11.494/2007. Os membros são designados por ato formal do chefe do Poder Executivo Municipal, sendo este ato publicado

na Imprensa oficial do ente, sinal de transparência na composição dos conselhos do Fundeb de um município.

Os estudos no campo dos conselhos efetuados pela CGU na transição do Fundef para o Fundeb (BRASIL; AVANTE, 2004) apresentavam situações da presidência do conselho exercido por prefeitos e titulares da pasta da educação, entre outras. A Lei do Fundeb⁵⁹ trouxe restrições na composição do conselho, de modo a tentar evitar a sua captura pela prefeitura.

O fato de os percentuais indicarem que os representantes devem ser eleitos, e de um modo geral o foram, não indica necessariamente que outras formas de dominação e de ingerência do poder municipal no conselho não estejam existindo, ainda que tenham ocorrido avanços nesse quesito. As informações construídas no campo empírico apontam que situações de preponderância do presidente na condução do conselho ainda ocorrem, reforçando o desequilíbrio da composição presente no desenho e na própria prática.

A perspectiva de a sociedade civil se desenvolver livremente, para controlar o poder do Estado e progressivamente absorvê-lo no seu projeto de autogoverno (SEMERARO, 1999), encontra-se invertida na dominação do conselho pelos representantes do estado, fator que se acentua pela predominância do papel técnico-contábil do conselho, o que valoriza a capacitação do tipo procedimental, presente no rol de competências dos servidores da municipalidade que atuam na área da contabilidade pública e congêneres.

O conhecimento técnico dos representantes do poder municipal contribui para essa proeminência, como na fala dos servidores dos órgãos da área de controle entrevistados:

⁵⁹ A Lei do FundebFundeb, nº 11.494/2007, trouxe avanços nas restrições:

Art. 24 § 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nas entrevistas das fiscalizações da CGU, quem fala mais é o representante do Poder Executivo. É ele quem detém todas as informações, ele que diz o que o conselho fez ou faz e as outras pessoas, geralmente, ficam olhando para o representante do Poder Executivo, com medo de falar alguma coisa (CGUCE1).

[...]

O geral é a subordinação mesmo a Administração Municipal. Um ou outro membro tenta quebrar esse bloqueio, mas é muito raro (CGUCE2).

Mas esses mesmos servidores dos órgãos da área de controle não veem desequilíbrio na paridade dos conselhos, quando respondem:

A lei não traz desequilíbrios de paridade, mas, como ela fala de quantidades mínimas de membros no conselho, ela não impõe quantidades fechadas, você pode em um município criar um conselho que fuja a proporcionalidade. Mas, se isso acontece, foge um pouco ao nosso poder (FNDE).

[...] Acho que se fazem representados os segmentos que deveriam participar do controle do fundo. Acho que a representação desses segmentos é equilibrada (TCDF).

O fato de os servidores dos órgãos da área de controle não considerarem a falta de paridade no campo formal se contradiz nas manifestações de hegemonia do poder municipal apresentada nas falas, fato corroborado pela literatura (DAVIES, 2008). A visão legalista desses mesmos servidores dos órgãos de controle, que tem dificuldade de identificar inconsistências na legislação que verificam o cumprimento cotidianamente, pode explicar essa visão de normalidade.

Mas, o fato é que a composição dos conselhos padece de uma falta de paridade latente, que não é só uma questão numérica, seja pela preponderância técnica dos gestores públicos no cotidiano, seja pela ausência de representantes da sociedade civil e de movimentos sociais, restrito aos segmentos interessados que guardam relações funcionais com a administração municipal. Falta ao modelo de controle social a presença marcante da sociedade civil.

Ainda assim, alguns se manifestam no sentido de que o processo de escolha não esteja ocorrendo de forma adequada, sendo esse um dos obstáculos da efetiva participação, como em “[...] quanto aos obstáculos, o primeiro é a escolha da maioria dos conselheiros, pois não é de livre escolha, como nas normas. Realmente, existe a indicação, e esse é um dos fatores (CGUCE2)”, de forma a revelar as fragilidades desse processo de representação dos segmentos no conselho. Nota-se nas constatações da CGU que a composição dos conselhos está afinada com os ditames da Lei, mas que oculta as contradições, pois o processo de escolha de representantes é frágil e pouco transparente para a população, e ainda mantém, setores muito distante do conselho.

No que tange a questão dos processos de escolha dos representantes, do acanhamento dos demais membros frente aos representantes do poder municipal, vale a lição do insigne educador:

De tanto ouvirem de si mesmos que são incapazes, que não sabem nada, que não podem saber, que são enfermos, indolentes, que não produzem em virtude de tudo isto, terminam por se convencer de sua incapacidade. Falam de si como os que não sabem e do doutor como o que sabe e a quem devem escutar (FREIRE, 1975, p. 54).

A comunidade não enxerga ali, na eleição de seus representantes, na participação nos conselhos e no próprio conselho, um espaço de lutas por direitos, de valorização da educação para seus filhos e netos. Os cidadãos, ainda que tenham ocorrido aprendizagens, em grande parte, não se vêem como sujeitos, como protagonistas diante do Poder Público. Isso se tornou, portanto, um dos desafios desse espaço público. O fato de ser e pertencer à sociedade civil não implica, necessariamente, nessa percepção de vê-la como palco de lutas, pois este é um:

[...] terreno surpreendente e aberto as determinações dos homens, que podem criar tanto formas de democracia e de participação das massas, valorizando a riqueza de suas iniciativas, como também podem instaurar formas de “revolução passiva” e até de “totalitarismo” ideológico que chegam a neutralizar as organizações da sociedade civil. (SEMERARO, 1999, p. 79).

Os mecanismos legais não são suficientes, por si só, para a inserção dos trabalhadores na luta por seus direitos. Faz-se necessário que estes se organizem, criem ações historicamente decisivas, que remova percepções (LUKÁCS, 2003).

Os conselhos de educação são espaços a serem ocupados e de participação das classes trabalhadoras, em articulação com outras formas de controle social (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007), na busca de encontrar estratégias para o enfrentamento da arquitetura do Estado. Mas, para isso, é necessário a consciência de classe, de classe que vive do trabalho e que é explorada nos seus direitos.

Entretanto, em uma visão marxista, não é somente a ação revolucionária, de ocupação de espaços que determina a consciência de classe. A ação dos trabalhadores é que condiciona essa consciência de classe (ARBEX JR, 2010), sendo o ponto chave dessa consciência que aqueles cujos direitos são negados ascendam ao primeiro plano da cena política. Isso implica na necessidade de uma ação de ocupação dos espaços no conselho, para que ali, naquelas fileiras de luta, se forme a consciência dos que vivem do trabalho e que lutam por uma educação básica pública de qualidade. O conselho permite essa ascensão política, essa voz de luta que possibilita a adesão de outros privados de direitos.

Entretanto, o desenho do conselho da forma como está previsto, com uma visão de parceria e de colaboração, pode acabar servindo ao sistema. Somente o envolvimento dos movimentos sociais, sindicatos, associações de pais, ONG, igrejas etc., cobrando e acompanhando o conselho, mas ao mesmo tempo, exigindo, emponderando e dando-lhe legitimidade, possibilita que essa lógica se rompa.

Dados de pesquisa⁶⁰ indicam o desconhecimento da população quanto à existência dos conselhos, principalmente entre aqueles com baixo grau de instrução. Em alguns casos, interessa à gestão municipal conviver com um conselho esvaziado, desconhecido, formal, visto que seu papel seja a fiscalização da gestão, de reivindicação dos desejos da representação popular.

Da mesma forma, outras municipalidades pela ação do consenso buscam fortalecer os conselhos e apoiá-los no clientelismo de barganha da atuação desses, quando de uma participação mais aguda dos movimentos sociais, pois:

Por sua vez, a expansão da sociedade civil é resultado do interesse - em muitos casos bem sucedidos - dessa mesma aristocracia de desfigurar esses espaços de expressão para impedir a constituição de sujeitos sociais que ameacem seus privilégios e da capacidade dessa classe se beneficiar dessas tentativas e de obstaculizar a expansão das subjetividades antagonicas aquela que constitui sua razão de ser. A burguesia é um sujeito social excludente e egocêntrico, que só pode existir enquanto mantiver todos os demais grupos sociais no papel de simples sustentáculo de seu modo de apropriação - material e espiritual- da realidade. A sociedade civil faz parte do aparato de dominação, mas é também seu mais poderoso antagonista (ACANDA, 2006, p. 182).

Esse é um jogo de forças de consenso e de coerção, em que o conselho é o espaço de contração e distensão dessas forças, pelo discurso da negação e da valorização. Um jogo movido pela conjuntura política e pelas reivindicações das forças populares.

Nos momentos de movimentação popular, nos escândalos, aí interessa à gestão o fortalecimento dos conselhos, que eles se façam lembrados, para esvaziar essas ações pontuais, lembrado como solução para os problemas da superfície, apaziguando o clamor e as pressões de populares nas instâncias de poder.

Apesar da conjuntura legal, possuidora de mecanismos mais eficazes de equilíbrio das forças do conselho no plano formal em relação ao Fundef, a Lei ainda possibilita nesse desenho a preponderância do governo municipal. Não se trata de simplificar a questão da pouca participação nos processos de escolha à falta de interesse da comunidade, como tem

⁶⁰ Pesquisa do IPEA (BRASIL, 2011) relativa ao Sistema de Indicadores de Percepção Social, indica que 71% da população brasileira desconhecem a existência dos conselhos escolares. No caso de pessoas com escolaridade até o 5º ano do ensino fundamental, o percentual é acima de 80%.

sido apresentado por alguns servidores dos órgãos da área de controle. São questões ligadas ao desenho dos conselhos e aas suas atribuições, o que restringe uma participação mais ampla.

Nesse ponto, o conselho tem que prever uma ampliação do leque de atores, pois:

Na tradição brasileira, a tendência dominante na área da educação é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta de pelos dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas. Quando se fala em abertura das escolas para a comunidade, os pais são os atores por excelência a serem lembrados; em raros casos lembram-se de outras instituições, organizações ou associações, do próprio bairro ou da comunidade, que fazem articulações com a escola, como os sindicatos e as associações docentes, e outros mais (GOHN, 2008, p. 105).

A sociedade civil, para além da comunidade escolar estrita, não tem assento no CACS e esses conselhos, na forma como estão constituídos, possuem um desenho de predominância numérica dos representantes que tem vínculo com o Poder Público.

Não se pode desconsiderar que a questão da composição apresenta um aspecto intrínseco, na formação dos conselhos, do seu processo histórico, e que traz em si uma preponderância do setor público, pelo fato da atuação eminentemente técnica dos CACS. Além de aumentar a participação da sociedade, torna-se imprescindível reformular o papel desses conselhos no sentido de que eles sejam reconhecidos como espaço de reinvidicação no campo da gestão da educação básica pública e não apenas como avaliadores de processos.

Caso exista no município problemas com transporte escolar, falta de escolas, atraso no pagamento de professores, as múltiplas instâncias de reivindicação – Órgãos de Controle, Ministério Público, Poder Legislativo, Poder Judiciário, ouvidoria – são procurados pelos movimentos sociais. Nos municípios que têm um conselho do Fundeb presente, atuante, esse se converte em espaço para o trato das questões cotidianas da educação, servindo de trânsito entre os movimentos sociais e a municipalidade, ou ainda a outras instâncias, por ser um *locus* setorizado, ligado às questões cotidianas da gestão educacional.

O aspecto da escolha de representantes possui fragilidades, e, no processo de aprendizagens construídos com os movimentos sociais, reinventam formas que os representantes de pais, professores e alunos sejam realmente defensores desses e não indicações da prefeitura, na busca de um conselho atuante, independente e propositivo.

3.3- O perfil, a capacitação e a representatividade dos conselhos CACS Fundeb

Nesse eixo, o estudo se debruça sobre quem é esse conselheiro, como ocorre sua qualificação para as atribuições demandadas e como ele pode representar ou não os interesses dos segmentos sociais.

Os questionários da CGU, Anexo A (questão 7), dizem pouco sobre esse quesito e, na pergunta feita aos membros dos conselhos, se receberam capacitação, o resultado, para 78 conselhos, indica que apenas 25 % dos conselhos tiveram todos os seus membros capacitados, que 4,16% algum dos membros recebeu capacitação e mais da metade dos conselhos (54,16%) apresenta a situação de que nenhum dos membros foram capacitados. Note que existe uma carência expressiva na capacitação desses conselhos.

A capacitação dos conselheiros é entendida aqui como a atividade que o instrumentaliza com o domínio de conteúdos e técnicas, realizada pelo Poder Público ou por organização privada, que permita ao conselheiro a discussão e o aprendizado de conhecimentos afetos à prática de conselheiro do Fundeb, visto que o art. 30 da Lei 11.494/2007 consigna essa responsabilidade ao Ministério da Educação.

Não há como desconsiderar a realidade de existir uma média de 5.500 conselhos municipais do Fundeb, com uma rotatividade bienal dos membros (§ 11 do art 24 da Lei), sendo necessária ações de capacitação de pessoas de movimentos sociais e que desconhecem aspectos da gestão orçamentária-financeira, como professores, diretores, alunos e pais, à exceção dos representantes do poder municipal, via de regra. Um projeto de capacitação deve prever esse volume e essa rotatividade, além de atentar para a capilaridade desses conselhos, presentes em todos os municípios.

Dado o quadro apresentado de quantitativo e dimensões, quando se fala da capacitação do Fundeb, as ações do Estado parecem inócuas. A reinvenção de formas colaborativas de capacitação dos conselhos, com a articulação entre eles, pode constituir elementos para superar essa lógica de atribuição da causa da ineficácia dos conselhos a capacitação.

Os movimentos sociais têm um papel fundamental de fortalecer essa articulação e de propiciar um direcionamento das ações de capacitação no sentido político-formativo, de construção de uma consciência do papel dos conselheiros e da sua inserção nas lutas cotidianas pelo direito a uma educação de qualidade social.

A análise das atas das reuniões dos conselhos de municípios revela a simplicidade desses conselheiros, em atas manuscritas em cadernos pautados, contrasta com as das atas padronizadas, nitidamente lavradas por consultorias contratadas, dada a similitude de textos e formatos. São geralmente pessoas simples, sendo os mais preparados, geralmente, os representantes do Poder Público (DAVIES, 2008).

Nas perguntas efetuadas aos conselheiros pelos questionários, ao serem perguntados sobre a importância da capacitação para uma atuação mais relevante do conselho, de um modo geral as respostas são no sentido de que a capacitação é um elemento de grande

importância, ainda que alguns apontem, também, a necessidade de interesse e engajamento dos conselheiros nas questões políticas.

As opiniões dos servidores dos órgãos de controle corroboram a necessidade e a importância da capacitação dos conselheiros, mas indicam, também, que não basta apenas a capacitação, devendo existir interesse por parte dos conselheiros, como na fala de dos servidores:

[...] Mas entendo também que a capacitação não resolveria todos os problemas do conselho (CGUDF1).

[...] Independente da capacitação, entendo que deveria ocorrer um trabalho de convencimento do conselheiro, mostrar a importância do seu trabalho (CGUDF2).

[...]

Essa capacitação ainda está muito capenga no Brasil, principalmente aqui no Nordeste. A gente verificou que alguns municípios têm uma capacitação por ano. Em outro, o conselheiro disse: “-Doutor, como o senhor quer que a gente opine sobre o que não conhece?” A primeira coisa tem que ser a capacitação. Como saber como está a gestão dos recursos do Fundeb se eu não conheço o recurso do Fundeb? O Estado tem que investir em mais capacitação destes conselheiros (TCUCE2).

A questão da capacitação torna-se fundamental para um conselho de educação, em seu papel técnico e político formativo. Alguns entrevistados criticaram a visão adotada de capacitação⁶¹, quando ocorre, sendo muito restrita a oficinas e encontros, faltando uma ligação maior dessa ação com a política dos conselheiros, com a profundidade necessária. O trecho da entrevista a seguir ilustra essa realidade:

Eu não vejo muita capacitação e sim explicação aos conselheiros. O conselho hoje contrata um assessor para explicar aos conselhos, após a aprovação das contas, o que o conselho tem que olhar, onde tem que assinar, só aquela parte formal e administrativa (TCMCE1).

Com uma valorização dos aspectos formais da capacitação, reforçando o seu papel técnico de verificação de contas, ampliam-se as possibilidades de politizar o destino dos recursos. Os entrevistados também assinalaram a falta de sensibilização e a falta de consciência do papel dos conselheiros em:

O outro é a falta de formação e a outra é a falta de interesse. Pessoas são desestimuladas, não acham que vale a pena serem conselheiras. É tanto que eu acho que o Governo Federal deveria fazer um programa na mídia para estimular a serem conselheiros. Os conselheiros são grandes parceiros no Governo Federal (CGUCE2).

⁶¹ O Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola – visa a fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE. É voltado, portanto, para a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos municipais e estaduais, representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada. Fonte: FNDE (www.fnde.gov.br).

A articulação entre si é fonte de vivência democrática, de aprendizado e de ganhos e conquistas no plano regional e nacional. O entrevistado reporta-se a ações no campo da comunicação social, mas essas se fazem do centro (Governo) para os conselhos. O fortalecimento dessas instâncias necessita de um fortalecimento em rede, entre municípios e estados, para a troca de experiências e informações, para mobilizações coletivas e atuações orquestradas que possam contribuir com avanços na prática democrática.

Alguns apontam a necessidade de um conselheiro mais investigativo e agregador dos interesses dos seus segmentos. Essas informações evidenciam a função formativa dos conselhos, pelo reconhecimento dos cidadãos de papel social. As realidades são muitas e encontrar alternativas depende da cultura local e dos aportes políticos que os sujeitos utilizam. Com efeito, os conselhos surgiram como complemento da ação dos órgãos de controle em um cenário de intensa descentralização de políticas sociais, reforçado pela ideia de participação como colaboração, por influência dos organismos internacionais, e isso se reflete nas respostas dos entrevistados.

Assim, as tarefas precípuas do conselho do Fundeb, no texto legal e na prática, faz-se pela análise das prestações de contas e pela a emissão de um parecer. A atividade pontual, cartorial e técnica, no campo da contabilidade pública, da administração financeira e orçamentária, do direito administrativo e do direito financeiro e exige daquele público leigo um conhecimento que o permita, no mínimo, entender e traduzir aquela linguagem, recorrendo o gestor municipal a uma assessoria contratada para explicar aos conselheiros aqueles processos. E essa sensibilização permeia a visão de mundo desses conselheiros, pois:

[...] as massas devem ser libertadas de sua cultura e conduzidas para uma visão de mundo diferente, coerente, crítica e totalizadora. A cultura popular não é concebida como ponto de chegada e sim como ponto de partida para a criação de uma nova consciência política, cujas raízes estão na cultura popular, a qual, porém, deve ser modificada e superada (ACANDA, 2006, p. 205).

O que não implica que essa sensibilização surgirá de forma espontânea. Surgirá em uma forma organizada, incentivada, mas com pressupostos dos trabalhadores, da discussão dos seus problemas no trato da política educacional em cada região. Além da sensibilização, as entrevistas indicam que essa capacitação deve fortalecer o perfil investigativo e agregador dos conselheiros, de forma a envolverem questões técnicas, mas principalmente no envolvimento social do conselheiro.

Na verdade, a capacitação atua sobre a organicidade desses conselheiros, na sua função diretiva, organizativa e intelectual (GRAMSCI, 2000), enxergando naqueles

conselheiros o conceito de intelectual orgânico⁶² de Gramsci, tendo um aspecto intrínseco e dirigente, que não pode ser anulado pelo aspecto técnico e burocrático, de atividades jurídico-formais, pois:

[...] Já que se trata de um desenvolvimento orgânico necessário, que tende a integrar o pessoal especializado na técnica política com o pessoal especializado nas questões concretas da administração das atividades práticas essenciais das grandes e complexas sociedades nacionais modernas, toda tentativa de exorcizar a partir de fora estas tendências não produz como resultado mais do que pregações moralistas e gemidos retóricos. Põe-se a questão de modificar a preparação do pessoal técnico político, complementando sua cultura de acordo com as novas necessidades, e de elaborar novos funcionários especializados, que integrem de forma colegiada a atividade deliberativa (GRAMSCI, 2000, p. 34).

A questão é instrumentalizar o intelectual orgânico e politizar a maneira como as decisões são tomadas. Assim, a capacitação considera o aspecto técnico, necessário às funções de conselheiro, mas a prioridade da atuação do conselheiro é no campo político, cultura e social da representatividade. Esse perfil também demanda capacitação.

Eis aí um aspecto contraditório da capacitação dos conselheiros, uma vez que o papel exigido deles demanda uma atuação técnica, mas os servidores dos órgãos de controle sentem e convivem com a necessidade de um viés político e social, como parte de uma emancipação do papel desses conselheiros, para serem realmente instrumentos de luta por direitos sociais.

Quanto aos segmentos sociais da sociedade civil, cabe a esses selecionar seus representantes e lutar por uma capacitação que revise o papel desses conselhos, de uma forma ampliada, permitindo efetivamente acompanhar a gestão. A luta é por fóruns de discussão, espaços e movimentos que fortaleçam os conselhos entre si, na discussão de práticas e atitudes, conhecimentos teóricos, técnicos e culturais. Uma associação nacional de conselheiros do Fundeb, um fórum permanente de discussões, inclusive em ambiente virtual, seriam medidas de fortalecimento dessas instâncias pelo intercâmbio.

A capacitação carece de ações de articulação, de fortalecimento no espaço do município entre os diversos conselhos e no plano regional entre os CACS do Fundeb, para que o aprendizado das práticas democráticas seja vulgarizado e fortalecido.

Para isso, é preciso criar meios permanentes e constantes para a capacitação, atento às especificidades, que empodere o conselheiro, que o faça se envolver com a comunidade, efetuando denúncias, visitando as escolas e se tornando porta-voz daquelas demandas junto ao

⁶² Intelectual Orgânico: Segundo Coutinho, intelectual orgânico é aquele “[...] gerado pela classe social em seu desenvolvimento, sendo seu papel fundamental o de dar uma consciência hegemônica a classe a que se vincula (2008, p. 115)”.

Poder Público e aos órgãos de controle estatal. Reduzir o despreparo dos conselheiros a apenas falta de conhecimento é reduzir o papel desses conselheiros. O que se espera de um conselho é ser vigilante “ [...] da sociedade organizada sobre a observação de regras e supõe, igualmente, a visão prospectiva, de formulação conjunta de diretrizes e metas” (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 225).

Uma vez que:

[...] um curso não pode ser nunca visto como mera capacitação técnica. Há que desenvolver saberes éticos-políticos para que estes cursos acrescentem alguma coisa de fato significativa na prática cotidiana daqueles cidadãos (GOHN, 2008, p.110).

Para uma capacitação dessa monta, que fortaleça a representatividade e a atuação dos conselheiros, apenas cursos rápidos e apostilas não dariam conta dessa demanda. Além de uma abordagem de construção do conhecimento, de sensibilização, deve-se exercitar o pensar crítico em todos os processos de capacitação. Nos inspira Paulo Freire (1975), quando enfatizou que todos se eduquem mutuamente. Esse educar mútuo indica a questão da articulação, de espaços educativos colaborativos, situações a serem reinventadas pela sociedade civil.

Essa enorme quantidade de conselheiros, espalhados pelo país, precisa de instrumentos de fortalecimento e de intercâmbio, um fórum nacional de discussão, de forma que esses conselhos troquem seus problemas e soluções, articulem-se na busca de se tornarem mais fortes, inclusive no que tange os pleitos que envolvem as alterações legais do Fundeb.

3.4- A infraestrutura de apoio dos conselhos do Fundeb

Esse eixo busca analisar a infraestrutura e as condições de funcionamento fornecidas aos conselhos para o desempenho de suas tarefas cotidianas, o que pela Lei nº 11.494/2007 (§ 10 do art. 24), contraditoriamente, deve ser fornecido pelo poder municipal fiscalizado.

Os questionários da CGU, de um total de 78 conselhos entrevistados (Questão 8), indicam que 41,66% dos conselhos têm a infraestrutura necessária, 29,16% têm parcialmente essa estrutura e que 8,34% não conta com infraestrutura nenhuma. Pode-se dizer que essa questão não é atendida de forma plena pelo poder municipal. O cenário apresentado dá traços de deficiência nesse apoio aos conselhos, que geralmente consta de uma sala para atividades, material de consumo, equipamentos de informática e transporte para as verificações *in loco*.

Outra questão a ser debatida nesse eixo é a remuneração de conselheiros e o provisionamento de recursos para a gestão das atividades do conselho, discussão que se estende a todos os conselhos municipais das diversas políticas e já constava nos estudos da CGU quando da transição do Fundef para o Fundeb:

Solução para isso será a instituição de uma rubrica de despesas para os conselhos, dos recursos do Fundo, para o suprimento de uma mínima infraestrutura de funcionamento dos conselhos, discriminando os itens a incorrer, que deverão ser exclusivamente para permitir o exercício das atividades previstas, sem a dependência das prefeituras (BRASIL; AVANTE, 2004, p. 90).

A questão de fundo para custear as despesas operacionais, de forma a não depender do Poder Executivo municipal fiscalizado, é crucial para a autonomia desses conselhos. Um fundo cujas despesas sejam operacionalizadas pelo Poder Legislativo municipal, ou, ainda, pelo Governo Estadual, poderia ser uma solução de autonomia dos conselhos municipais para impedir a ação de barganha do poder municipal sobre esses recursos.

Experiência similar ocorre com o Programa Bolsa Família, que envia à Prefeitura um recurso para auxiliar na gestão do programa. O Censo Escolar, conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP/MEC, envia, por meio de convênio, recursos para os estados custearem as despesas relacionadas com o Censo Escolar, ainda que esse levantamento seja feito também em parceria com os municípios. Essa é uma questão que necessita de ser pensada, à luz dos normativos e dos mecanismos de financiamento, para que essa estrutura dos conselhos seja mais independente.

Por outro lado, a questão da estrutura no que se relaciona com a remuneração dos conselheiros, a título de pró-labore, de forma diversa das despesas de caráter indenizatório, deve ser analisada por outro prisma. Essa remuneração: a) criaria um vínculo de caráter empregatício com os conselheiros; e b) sua ação pode vir a ser objeto de barganha por conta de aumento de vencimentos. Esse fato, traria, ainda, c) um grau de profissionalização que os afastaria cada vez mais da comunidade; e d) os aproximaria do papel de instância técnica de suplementação do papel do Estado.

O fato de se criar a remuneração, por si só, não faria a atuação do conselheiro mais presente, considerando-se que não foi encontrada fala que ligasse a motivação do conselheiro à questão da remuneração. Com a remuneração, com a profissionalização, teríamos um paralelo da Câmara de Vereadores, voltada para a área da educação, reforçando o caráter neopatrimonialista dos conselhos, distanciando-se do caráter popular e representativo e aumentando, ainda, o ônus para os cofres públicos.

Por fim, a questão do acesso aos dados da gestão por parte dos conselheiros, sejam eles dos processos de gestão ou os dados bancários, também é outra discussão imbricada nesse eixo temático. Nesse quesito, os questionários da CGU (Questão 10) revelam que 70% dos conselhos tiveram acesso pleno aos documentos da gestão do Fundeb. O acesso a esses

dados bancários do Fundeb pelos conselheiros estão entre as atribuições do Banco do Brasil, sociedade de economia mista do Poder Executivo Federal.

Entretanto, as situações de restrição de acesso aos dados da gestão causam prejuízos a atuação dos conselheiros. Todavia, sem o parecer do CACS, as contas do município não são aprovadas pelo Tribunal de Contas, o que traz restrições, inclusive eleitorais, ao prefeito, o que sugere o alto percentual de acesso aos dados por parte dos conselheiros, como condição de emitir o parecer, no seu estrito papel técnico-contábil.

A entrevista com os servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará aponta casuística de município que envia seu processo de contas ao Tribunal para o julgamento sem o parecer do CACS-Fundeb, vindo a ser multado pelo Tribunal. Ou seja, o município prefere o desgaste da punição administrativa pelo Tribunal (multa), ao ônus político da revelação dos dados da gestão aos representantes locais, o que reforça o caráter político dos conselhos, como fonte de sua força.

O acesso acaba por se tornar entrave na prática de atuação dos conselheiros. A falta de estrutura mínima necessária para o trabalho dos conselhos implica a falta de um espaço próprio, de recursos de deslocamento, até mesmo para a produção mínima de documentos, ainda que a falta de recursos, por si só, não seja motivo para o conselho ser totalmente inoperante. Mas restringe, em especial, aquelas atividades mais emancipatórias da atuação dos conselhos, que envolvem deslocamentos e condições para atuar.

Os conselheiros nos questionários indicam a falta de estrutura e a dependência do Poder Executivo municipal como um obstáculo à boa atuação do conselho. Essa dependência de apoio às atividades finalísticas pode servir de instrumento de esvaziamento e até de retaliação do conselho em suas atividades de acompanhamento, inibindo também a autonomia desses. Entrevistas dos servidores revelam essa falta de estrutura, com reuniões em igrejas e escolas. A assertiva de um servidor relata:

E acontece que o município acaba agindo com regularidade, quando tem essa autonomia, e acaba o conselho não atuando, pois não tem muitos problemas. No município que tem muitos problemas, normalmente o conselho não tem muita autonomia (CGUCE2).

O entrevistado aponta a contradição de, nos municípios com uma gestão pouco transparente e com irregularidades, que a prefeitura apoiar de maneira débil o conselho, esvaziando o instrumento de acompanhamento. Por seu turno, o município com uma gestão com menos problemas, a prefeitura apoia mais o seu conselho, que acaba não atuando, pela falta de problemas.

Essa contradição reside no mecanismo de apoio ao conselho lastreado no próprio objeto de fiscalização, nos termos de uma parceria. Isso porque, quando a gestão se alinha aos anseios populares, o conselho nem tão necessário tem apoio. Nas gestões problemáticas, a parceria se rompe e o instrumento que poderia servir aos trabalhadores se vê esvaziado pela falta de apoio. Tal fato reforça a necessidade de reinvenções de formas de atuação pelos conselheiros, buscando apoio nos movimentos sociais e na articulação com outros conselhos.

Nesse contexto, os conselhos ficam na dependência do Poder Público, do espontaneísmo ou prebendas. O fato de o controle social ter uma raiz popular, participativa, não implica o amadorismo e o improvisado em sua atuação firme, sendo essa estrutura de trabalho fundamental para uma atuação efetiva e independente.

Se quisermos qualificar esse espaço como alternativa, a questão passa pelo corpo de funcionários próprios e recursos para o conselho. Como a Constituição Federal de 1988 prevê em todas as municipalidades a existência de uma câmara de vereadores, cuja função constitucional também é de fiscalizar o Poder Executivo. Uma alternativa seria que essas verbas de apoio à efetividade do conselho sejam consignadas na esfera legislativa municipal, o que aumentaria a independência e autonomia dos conselhos.

Mesmo assim, essa alternativa não contempla a questão, pois esbarra em outra, a da multiplicidade de conselhos em um município, todos eles demandando apoio logístico. Nesse caso, em especial, um conselheiro apresenta no questionário que entre os obstáculos do conselho está:

A sobrecarga dos militantes do controle social em diversas instâncias de outros controles sociais, acompanhamento em tempo hábil dos recursos aplicados. No nosso caso, existem comissões que desempenham estas atribuições.

Se retomarmos a questão de desenho institucional do controle social, no âmbito nacional, com múltiplos conselhos dentro de uma mesma política social em um mesmo município, ocorrerá que essa multiplicidade de conselhos será sinal de que a população, a seu modo, exige transparência dos recursos, de participação das decisões nos municípios, ao menos refutam que os mandantes continuam tomando todas as decisões. E, como apontado, buscam reinventar formas de participação para aproveitar da melhor forma possível esses espaços de participação na busca da efetivação de direitos. Entretanto, estabelecer recursos para todos os conselhos na Câmara dos Vereadores parece ser operacionalmente inviável.

Como órgão colegiado, o conselho conta entre seus membros servidores (professores, diretores e funcionários da prefeitura) e com membros teoricamente sem vínculo remuneratório com o poder municipal, como os alunos e os pais. Alguns relatos apontam que

a situação motivacional do conselheiro passaria pela existência de uma remuneração, para além do ressarcimento das despesas efetuadas no decorrer de suas atividades:

E muitas vezes, quando a pessoa vai fazer uma atividade desse tipo, as pessoas tendem a vislumbrar aquilo como uma possibilidade de se autopromover. Talvez o conselho nem se enquadre nisso, mas, de um modo geral, esse tipo de exercício de função representativa, atuando em prol da comunidade, o fato de não ser remunerado, faz que ele não se envolva tanto. E o outro lado é ir ali para tentar se promover, na busca de um cargo político. Se ela não vê essa possibilidade de se promover, então tem uma ação apática (CGUDF1).

E, ainda:

Uma vez, na Assembléia Legislativa, um deputado falou uma coisa muito interessante: “-Aqui no Brasil, diferente dos países anglo-saxões em que o pessoal já nasce exercendo o controle social, só foi após a ditadura que o Governo Federal decidiu que cabia à sociedade fiscalizar”.

Só vai quem nasce com isso no sangue, pois todo mundo trabalha. Muitos alegam que, se o controle social fosse remunerado, não seria controle social, seria um emprego. O conselho de Sobral, uma referência, não recebe remuneração. O conselheiro tem que gostar de controle social (TCUCE2).

Mais uma vez, recorrendo à lógica gramsciana, vê-se que o conselheiro remunerado pode criar a figura do conselheiro profissional e dependente do poder remunerador. O fato de se ter uma remuneração pública exigiria processos impessoais de escolha de representantes, bem como a restrição no número de conselheiros, sob pena do loteamento de conselhos por grupos de interesse na busca de cargos remunerados. Um registro se faz necessário. Não dá para estabelecer regra única sobre essa questão de remuneração. O país, além de imenso, convive com desigualdades e limitações. A ponderação a ser feita é a respeito dos princípios que defendemos e a população é soberana para fazer suas escolhas. A questão permanece aberta.

A remuneração dificulta e impede a compreensão da ideia de ocupação de espaços na luta pelos interesses das classes trabalhadoras, considerando-se, sempre, que a maioria dos conselheiros já recebe a remuneração pela sua condição de servidor. Apesar de ser um trabalho não remunerado, faltou à Lei prever mais detalhadamente o abono de faltas nas atividades laborais dos conselheiros no exercício de suas funções. A Lei nº 11.494/2007 limitou-se a definir:

Art. 24- IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades involuntárias do estabelecimento de ensino em que atuam; conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

Não previu, portanto, situações de abono de faltas às pessoas não vinculadas à Administração municipal, condição que diminui a possibilidade de trabalhadores da iniciativa privada participar dos conselhos.

Davies (2008) explora esse ponto quando apresenta os representantes estatais dos conselhos efetuando suas tarefas durante o expediente, enquanto os não estatais trabalhariam de graça, no contraturno de seus labores. Esse desenho estimula diretamente que o conselho seja formado na sua totalidade por servidores da municipalidade, o que afeta a sua independência e o seu caráter social.

De forma contraditória, o conselho, como é constituído, serve de instância de representação popular, tem mecanismos práticos que inibem a atuação de pessoas desvinculadas à administração pública, como se só fosse do interesse dos professores, pais de alunos e da prefeitura a gestão do Fundeb e o direito à educação.

Apesar desse cenário, remunerar os conselheiros, ainda que somente os que não têm vínculo com a Administração Pública, não resolveria essa questão, já que o fato de remunerá-los torna-os mais próximos de serem servidores da prefeitura do que representante de um segmento da população. Não existe evidência empírica nas entrevistas e nos dados coletados de que se houvesse remuneração, a atuação seria mais eficaz, separando-se, obviamente, a questão do ressarcimento das despesas operacionais - transporte, pousada, alimentação no exercício de suas funções, pois isso implicaria utilizar as receitas pessoais dos conselheiros.

De forma a continuar a análise, a negação pelos gestores públicos de acesso pelos conselheiros aos documentos, tais como extratos bancários e os processos de pagamento do Fundeb, inibe a atuação dos conselhos. A fala de um servidor dos órgãos da área de Controle revela um fato típico dessas restrições:

Tem um caso que eles tentaram acessar a documentação e o prefeito negava. O próprio conselho que reclamava os documentos se desintegrava e não conseguia se reunir, vir ao tribunal. Estavam coesos até a hora de agir, pois temiam represálias. (TCMCE2)

O fato é que, apesar de os municípios, bem como o Banco do Brasil, via de regra disponibilizarem aos conselheiros os dados da gestão, como visto na aferição da CGU, um percentual desses gestores omite esses dados, geralmente aqueles cuja gestão evidencia dificuldade de trabalhos dos conselheiros.

Por seu turno, a disponibilização de informações, pela *internet*, pelo Banco do Brasil, traria transparência no sentido de revelar as ações de prefeitos mediante extratos do Fundeb, com um detalhamento necessário, sem o conselho ficar refém do gerente do Banco ou do gestor municipal. Esse mecanismo esvaziaria a sonegação de informações bancárias, ao disponibilizar informações que permitam a atuação dos conselhos para subsidiar as ações do Ministério Público e dos órgãos de controle diante do uso indevido dos recursos.

Sem o acesso a dados e sem o apoio logístico, o conselho tem sua atuação esvaziada, por não conseguir realmente descobrir e acompanhar os recursos recebidos e os gastos, de modo a confrontá-los com a prática nas escolas.

Por fim, a questão da infraestrutura, as condições de trabalho, remuneração e de acesso a dados interfere diretamente na questão da autonomia do conselho e na sua conversão de um parceiro colaborador da municipalidade, em uma tarefa específica, para um espaço de luta pelo direito à educação, em espaço de exercício de cidadania.

Enxergar o gestor municipal como parceiro do conselho, ignorando o conflito de interesses e as contradições, conduz, na prática, a conselhos reféns dos municípios, na dependência do apoio informal de outras entidades- igrejas, ONG, sindicatos- para o exercício de suas tarefas quando o apoio municipal falha.

A Lei não apresenta, de forma tipificada e clara, sanções ou mecanismos de coerção para o caso de a prefeitura abandonar a sua condição de parceira e colaboradora do conselho, passando a dificultar a ação desse pela falta de apoio. Essa falta de definição dificulta sobremaneira a atuação dos órgãos de controle, do Ministério Público e até da justiça, pelas dificuldades de enquadramento e da posterior punição dessas situações, quando detectadas pela atuação da prefeitura.

A luta por espaço demanda informação e capacitação dos agentes, mas as análises indicam que a problemática da atuação dos conselhos é muito mais complexa do que apenas uma questão de falta de capacitação, envolvendo questões históricas e de desenho do controle social, após a Constituição Federal de 1988.

3.5- A atuação dos conselheiros diante dos fatos cotidianos

O controle social refere-se às formas inventadas de participação e de ação da sociedade, organizada ou não, no controle e no acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação. É o nome que se dá as ações, medidas, expedientes, movimentos, rituais e práticas realizadas pelos sujeitos de forma individual e coletiva para expressar, participar, questionar e intervir nas decisões políticas e sociais em questões de seus interesses. Essa prática ganhou força com o fim do governo militar e com a redemocratização da sociedade, sendo materializada, principalmente, pela estrutura colegiada dos conselhos, como instância de participação popular na vida pública. O fato é que a categoria *controle social* é permeada de uma contradição basilar, sendo, ao mesmo tempo, um instrumento de atuação da sociedade civil para defender os direitos e um expediente dos governos utilizado pelo grupo que detém o poder hegemônico. Para Boschetti & Behring, controle social (2007, p. 182) tem:

[...] o sentido de controle democrático, da construção da esfera pública e do aprofundamento da democracia, significa “remar contra a maré”, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais no Estado (em todos os seus níveis) e na sociedade brasileira.

Essa contradição mostra o Estado como um palco de interesses antagônicos. Como bem assevera Correia (2008, p. 116):

A sociedade civil não é homogênea, mas espaço de lutas de interesses contraditórios. As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho (ou de desdobramento desta contradição, como a exclusão de gênero, etnia, religião, a defesa de direitos, da preservação do meio ambiente, entre outras lutas específicas) na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia. A sociedade civil enquanto integrante da totalidade social tem um potencial transformador, pois nela também se processa a organização dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas na busca da direção “político-ideológica”.

O controle social não é do Estado capitalista, e, sim, decorrente da capacidade dos segmentos trabalhadores interferirem na gestão pública, na formulação das políticas, na direção de seus anseios e na luta pela construção de seus direitos. É o espaço de luta política para que o governo reconheça, assegure e atenda aos interesses dos trabalhadores, em um movimento dialético incessante. Reforçam essa ideia os estudos de Pedrini (2007, p. 26), que definem o controle social como:

Processo (conjunto de mecanismos e instrumentos) de participação popular na gestão (formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação) das diversas políticas públicas e das instâncias estatais e governamentais.

O controle social aqui é entendido como instrumento de luta de setores organizados em uma sociedade civil que não é homogênea. São os olhos da população sob os atos e ações do Estado por meio das políticas do governo. O entendimento é de que as forças dominantes, instaladas hegemonicamente no aparelho estatal, defrontam-se com a ação dos trabalhadores pela via dos meios sociais para restringir e direcionar a ação do Estado pela via democrática, para as suas demandas.

Os controles sociais, nesse prisma, são maneiras pelas quais os trabalhadores lutam pela garantia de direitos sociais. São ações, medidas, atos e expedientes dos cidadãos para ocupar espaços de viabilização de direitos, também, pode ser e expressar um mecanismo dos dominantes para controlar as novas demandas que surgiram da reprodução do capital.

Toda essa contradição do controle social em educação se faz presente na atuação cotidiana dos conselheiros e na hegemonia do seu lado técnico em detrimento do político, o que se traduz na percebida atuação débil dessas instâncias. Conforme descrito na Lei nº 11.494/2007, aos conselhos competem:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

Apesar do nome acompanhamento, no desenho do Fundo, englobar atividades técnicas de fiscalização, como o parecer sobre o processo de contas, relatórios, análise de dados contábeis; entende-se que o acompanhamento envolve, também, uma ação cotidiana, de protagonismo e proximidade com a gestão e a comunidade local.

A análise dos dados do eixo demonstra como se dá essa atuação no plano concreto. O questionário da CGU (Anexo A), nas questões 4, 5, 6, 9, 11 e 12, revela a periodicidade das reuniões dos conselhos, média da participação de membros nas reuniões dos conselhos, se o conselho acompanha a execução dos recursos, se ele examina os extratos bancários. Revela, também, se encontrou alguma irregularidade na execução dos recursos do Fundeb e, ainda, se o conselho supervisionou o último censo escolar.

Percebe-se, pela análise desses percentuais, uma atuação formal dos conselhos, com uma periodicidade de reunião e de frequência protocolar de membros, com uma baixa atuação no acompanhamento da execução dos recursos e de irregularidades detectadas, o que se reflete, contraditoriamente, no elevado índice de irregularidades encontradas na gestão pelas fiscalizações da CGU, de acordo com o Quadro 1.

Os conselhos do Fundeb cumprem os preceitos de se reunirem em decorrência da imposição legal e operacional para poderem avaliar o processo anual de contas, mas revela-se débil no seu aspecto dinâmico, de acompanhar a concretude e o cotidiano da gestão do Fundo nos municípios.

Os questionários respondidos pelos conselheiros na fase de campo indicam que, diante das irregularidades, os conselhos se reúnem, pedem esclarecimentos e, se for o caso, encaminham aos órgãos de controle. Num caso específico, o colegiado demandou o consenso para que o conselho adotasse as providências. Ou seja, o presidente convocou a votação, para que, mediante decisão da maioria, o conselho agisse. Práticas dessa natureza se revelam nas falas dos conselheiros que responderam aos questionários.

Apesar do caráter democrático da gestão colegiada, a votação para se decidir a ação diante de uma denúncia, em um desenho de preponderância de membros ligados ao governo municipal, pode servir como um silenciamento na atuação do conselho, impedindo que as irregularidades que cheguem ao conhecimento sejam levadas adiante, esvaziando, assim, a força dos conselhos do Fundeb, onde os múltiplos olhares podem servir de instrumento de dominação.

A análise das atas dos conselhos mostra predominância da discussão de assuntos administrativos e um parecer formal sobre o balancete do Fundo, em um texto de cunho contábil, sem grandes detalhamentos e, provavelmente, de origem externa e comum, dada a sua padronização entre conselhos diferentes.

As atas não denotam ações de acompanhamento amiúde, à exceção da informação de uma professora que atuou fora da área da Secretaria de Educação e recebeu a sua remuneração pelos recursos do Fundeb, uma irregularidade de acordo com a Lei. As atas, de um modo geral, tratam de assuntos burocráticos, cotidianos e da formalização das aprovações das contas.

No que se refere aos obstáculos para a atuação dos conselhos, o questionário respondido pelos conselheiros desvela a falta de tempo dos conselheiros, as limitações de estrutura física fornecida, a complexidade das tarefas, a falta de consciência do papel dos conselheiros e de comprometimento das autoridades com os conselhos.

Da parte dos servidores do CGU, esses reportaram os obstáculos para a atuação dos conselheiros no campo: a falta de noção do papel de conselheiro; a necessidade de um perfil mais interessado por parte dos conselheiros; a falta de estrutura física dos conselhos; a ausência de estímulo, que poderia ser traduzido pela falta de remuneração; a ingerência

política do poder municipal; a falta de capacitação e as deficiências no processo de escolha de conselheiros.

Neste tópico, serão discutidas as questões relativas à falta de consciência do papel dos conselheiros, o comprometimento das autoridades com os conselhos e a ingerência do poder municipal. Não se tratam de obstáculos, mas de elementos do cotidiano que limitam e amarram os procedimentos políticos e sociais que são atribuição dos conselhos. No que tange a falta de consciência do seu papel, por parte dos conselheiros, as entrevistas dos servidores abordam essa questão em algumas falas que merecem destaque:

No Brasil, nós temos dificuldades de atuar em órgãos colegiados. O que eu estou querendo dizer com isso: como não é uma atividade remunerada e sim de interesse da coletividade, as pessoas não dão muita importância (CGUDF1).

E, ainda, “[...] a maior parte das falhas é oriunda da falta de conhecimento das atribuições que o conselheiro deve ter (TCDF)”.

Ou, então:

[...] o essencial para mim estaria na natureza humana, no interesse mesmo daquela pessoa em fazer o controle social, em valorizar o trabalho em prol da coletividade, que é algo mais amplo, que não existe esse sentimento da nossa sociedade, de trabalhar para o coletivo (CGUCE1).

As falas indicam a contradição da necessidade de consciência dos conselheiros, em relação ao seu papel, exigindo desses um engajamento, ao mesmo tempo em que apresentam que aos membros do conselho falta conhecimento técnico e a remuneração como estímulo.

A visão apresentada tem caráter meritório, alternando-se na culpabilização do conselheiro versus a sua cooptação. Esse estudo propõe-se a avançar sobre essa dicotomia, contextualizando essa ação no conselho e na sociedade na qual ele está inserido. Cabe transformar a realidade e enxergar nas contradições e na história desses conselhos essas situações.

A questão subjacente é não só a da participação, mas sim a da participação no sentido de acompanhar a gestão, de lutar pela efetivação do direito. Uma participação que se reflita em luta pelo melhor para a comunidade. Isso pode significar lutas dentro do conselho e fora dele. Isso também se relaciona com a falta de visão de classe trabalhadora, explorada e que tem ali uma oportunidade de lutar por direitos e, assim, superar a lógica de favores do Estado.

As práticas neopatrimonialistas, como uma nova roupagem do patrimonialismo, trazem a esses espaços de participação situações históricas construídas no nordeste brasileiro em suas relações escravagistas, que se reproduzem no loteamento de órgãos públicos por facções ligadas a famílias. Essas práticas, presentes no contexto político da região, de

submissão e de endeusamento de ícones da política, faz da participação nos conselhos um fenômeno distante do sentido de luta, figurando mais próximo da subordinação.

Para mergulhar nas raízes dessa falta de participação específica, vamos à obra de Ribeiro (1995), que exalta no sertanejo a sua fidelidade a chefatura, a sua submissão aos poderes locais, como no trecho:

O criador e seus vaqueiros se relacionavam como um amo e seus servidores. Enquanto dono e senhor, o proprietário tinha autoridade indiscutida sobre os bens e, às vezes, pretendia tê-la também sobre as vidas e, frequentemente, sobre as mulheres que lhe apetecessem. Assim, o convívio mais intenso e até a apreciação das qualidades de seus serviços não aproximavam socialmente as duas classes, prevalecendo um distanciamento hierárquico e permitindo arbitrariedades, embora estas estivessem longe de assemelhar-se à brutalidade das relações prevalecentes nas áreas da cultura crioula (RIBEIRO, 1995, p. 340).

As dificuldades de interiorização por parte dos conselheiros de um papel de empoderamento no acompanhamento da gestão municipal podem ter suas raízes por conta de um histórico de dominação dessa natureza. Ainda que a obra de Darcy Ribeiro exalte a capacidade de luta do nordestino, presente nas grandes questões nacionais como a Guerra dos Canudos, as lutas pela independência e até mais recentemente nas lutas da ditadura militar de 1964, indicam um gérmen de luta que pode encontrar nos conselhos um campo propício, apresenta, também o autor, esse ranço de submissão.

Um processo de exclusão social caracterizado pela dominação por grupos familiares que ocupam papéis de protagonistas do capital, bem como funções chave no aparelho do estado, nos três Poderes, dificulta a participação em espaços que se destinam a confrontar os desmandos desses grupos dominantes. As falas dos entrevistados indicam cenários de subordinação e a falta de autonomia dos conselheiros, ingerência do Poder Público municipal, além da falta de interação com a comunidade, denotando o pouco protagonismo dos conselhos nas questões cotidianas da educação. Esse fato corroborado pela análise das atas e dos questionários dos conselheiros, em que o seu papel formal e de fiscalização técnica se torna relevante, como uma peça da engrenagem do processo de gestão do Fundo, sem vinculações populares mais proeminentes, além do mais, um evidente pouco reconhecimento da população local sobre seu papel.

Da mesma forma, a falta de formalidade, a distância de ritualismos e o desejo de estabelecer a intimidade, características presentes no povo brasileiro, na figura do homem cordial⁶³ (HOLANDA, 1976), estabelecem nesses conselheiros restrições em atividades que

⁶³ Homem cordial, conceito citado na obra Raízes do Brasil (HOLANDA, 1976), alusivo às características do povo brasileiro, caracteriza-se por um homem que age pelo coração, não vê distinção entre o privado e o público e que detesta formalidades.

envolvam fiscalizações e o acompanhamento, situações que, pela sua natureza demandam um afastamento natural. Dessa forma, “*esse quadro presente em nosso povo inibe a ideia de um controle entre pares*” (BRAGA, 2010, p.2), limita e faz da atuação dos conselheiros mais embaraçada, por envolver-se com o controle de outros que, inclusive, fazendo-se representar dentro do conselho.

Essa raiz histórica, de falta de formalidade e culto à autoridade, inibe uma atuação efetiva dos conselheiros em todos os âmbitos, reforçando o papel de colaborador na gestão. Um modelo de conselho com essa preponderância do setor público na sua composição, preso aos aspectos técnicos na sua atuação, somado a essas questões históricas, resulta em um conselho que atua no sentido de ajudar a prefeitura, por medo, submissão e desconhecimento, como extensão da Secretaria de Educação.

Ao passo que, se atuarem com o gérmen da luta, de sublevação na história dessas comunidades, elevação da consciência de classe, pode vir a ser um caminho para que rompam as rédeas e se efetivem como espaços de conquistas de direitos. Mas, para ser esse espaço de florescimento, o papel dos conselheiros exige valorização, postura, conhecimento e independência, sem perder a aproximação com os representados.

Enxergar o Estado, a prefeitura, como parceiro puro e simplesmente, é negar as contradições, construindo uma relação que pode desaguar na cooptação. Mesmo nas prefeituras que se colocam como parceiras dos conselhos, isto não pode omitir sua natureza contraditória e a vinculação dos conselhos aos interesses das classes trabalhadoras, sob pena de se submeterem a uma dominação consensuada. A era de intimidações, de lealdade ao senhor e de subordinações por pressões dos de baixo dá sinais de que as decisões não cabem apenas às elites. A população a seu modo, e como os instrumentos culturais que possui se apresentam e exigem os direitos antes negados.

Nesse sentido, os dados revelam outro obstáculo, a falta de comprometimento das autoridades com o conselho, que se traduz nas condições de trabalho do conselho, pela fala:

Por mais que o conselho seja atuante, ele não vai muito longe, por si só, na medida em que ele depende de outras autoridades- Ministério Público, Tribunal de Contas, Poder Legislativo local- Ele faz parte de um processo, de um todo, com outros atores (FNDE).

O conselho do Fundeb depende não só da prefeitura, que deve disponibilizar meios logísticos e documentos. Ele depende do Ministério Público, dos órgãos de controle, uma vez que os conselheiros não possuem funções sancionadoras. Os conselhos, na ponta da execução das políticas educacionais, precisam do aparato técnico dos órgãos de controle, assim como os órgãos de controle, com a sua estrutura limitada, necessitam da interação dos conselhos

(BRAGA, 2010), dependendo do Ministério da Educação no que tange a capacitação, em um cenário de interdependência para uma atuação a contento.

Entretanto, apesar de parceiros, esses órgãos integram, também, a estrutura do Estado, da sociedade política, em um dizer gramsciano, e pelo conjunto de forças reinante, suas atuações podem interferir na atuação dos conselhos. A luta dos conselhos também deve se fazer nessas instâncias, no campo de cobrar dos órgãos de controle e do Poder Judiciário uma atuação expedita quando da denúncia de desvios e desmandos.

Os conselhos do Fundeb são órgãos relacionados, ligados aos movimentos sociais, à prefeitura, aos órgãos de controle. Eles também necessitam da imprensa, na busca de amear mecanismos de pressão que possibilitem o seu verdadeiro emponderamento frente à gestão municipal/estadual, que se traduz no fortalecimento das classes trabalhadoras, pois asseguram visibilidade, de voz e vez, dissensos. Enfim, aprendizado de cidadania coletiva.

Não foi por outro motivo a escolha da categoria guerra de posição como fundante neste estudo, pois essa concepção instrumentaliza os trabalhadores e segmentos sociais a superar esses mecanismos de dominação consensuada, convertendo-se em instâncias contraditórias, em ferramentas de luta, desequilíbrios e equilíbrios.

Esse cenário reforça a necessidade de reverter a visão cooperativa herdada do Banco Mundial e das ideias de desenvolvimento de comunidade para conselhos mais combativos, para que os CACS contribuam para uma *“reconversão político-democrática da participação da sociedade civil”* e não para transformá-los em *“espaços de manipulação do Poder Público”* (SOUZA, 2006, p. 89).

Para que isso ocorra, urge superar a influência do poder municipal nas ações do conselho. As entrevistas com os servidores da CGU e dos conselheiros revelam situações de subordinação e ingerência, como em *“[...] muitas vezes os conselheiros são dependentes direta ou indiretamente do Poder Executivo no que tange a estrutura, logística e recurso humano (conselheiro)”*, ou, ainda:

Infelizmente, é uma relação de subordinação. O pessoal não tem autonomia. De vez em quando aparece um herói que vai atuar. Mas, normalmente o pessoal é submisso a administração local (TCUCE2).

E mais *“A maioria dos conselhos está na mão do Poder Executivo, estão ali só para avalizar a atuação do prefeito (TCUCE2).”*

Essa ingerência do poder municipal é fortalecida por aspectos presentes na Lei, como no caso dos membros do conselho e no apoio a ser prestado pela prefeitura, além dos aspectos

de submissão intrínsecos á nossa cultura. A ingerência do Poder Público nas atividades do conselho envolve práticas neopatrimonialistas.

Os conselhos, como órgãos colegiados de cunho participativo, são formas de divisão do poder. *“Os colegiados são, por isso, uma forma de divisão de poderes e, por consequência, limitadores da dominação”* (MENDONÇA, 2000, p. 47), principalmente no que tange a educação dos trabalhadores. O que está em jogo são práticas de concentração de poder que são afrontadas por outras visões de divisão do poder. Aqueles que sempre mandaram são afrontados e não podem continuar seu mando.

Um conselho com características de acompanhamento, como o CACS, limita a atuação dos governantes, que reduz a atenção às formalidades da Lei (MENDONÇA, 2000). Em situações neopatrimonialistas, como as que persistem no país, de confusão do público com o privado, da administração pública ser vista como um bem em si mesmo, (SCHWARTZMAN, 1982), esse mecanismo de reclame por direitos busca romper com a lógica dessa relação e confronta a ordem vigente, questiona cooptações e reinventa práticas sociais, para servir ao projeto de sociedade que o grupo acredita. Assim,:

A expressão "cooptação política" é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo. A primeira condição necessária para a existência de tal sistema é que algumas pessoas e grupos sociais, previamente fora da arena política, tratem de participar dela e fazer-se ouvir. (SCHWARTZMAN, 1982, p.7)

Essa ingerência se faz por mecanismos diversos sobre o conselho, como retaliações coletivas. Ações e pressões sobre o indivíduo também ocorrem, como mostra a fala de um servidor : *“ [...] na sua grande maioria, uma relação de ter medo de falar, de ser punida, de ser enviado para longe no caso da professora e da diretora (TCMCEI)”*.

De modo a premiar os servidores que se postam na rede patrimonialista e punindo aqueles que se apresentam contra essa lógica. Nesse contexto:

[...] a fidelidade ao cargo do funcionário patrimonial não é uma fidelidade objetiva do servidor perante tarefas objetivas, cuja extensão e conteúdo estão delimitados por determinadas regras, mas, sim, uma fidelidade de criado que se refere de forma rigorosamente pessoal ao senhor e constitui uma parte integrante de seu dever de princípio universal de piedade e fidelidade (WEBER, 1999, p.255).

As práticas neopatrimonialistas no interior do país sobreviveram ao capitalismo e, de pessoal, passaram a ser estatais (MENDONÇA, 2000), inseridas no âmbito das administrações municipais, que receberam uma plêiade de conselhos oriundos de normativos federais insculpidos na descentralização das políticas sociais com vistas à desoneração da

União. E, de todas as formas, essas gestões tentam influenciar os conselhos, nas brechas e inconsistências dos mesmos mecanismos legais que lhes impuseram esses colegiados. Existe muito medo na atuação dos conselhos, como ilustra a fala de um servidor entrevistado:

Muitas vezes, a gente vai ao município e diz que tá tudo bem, os conselheiros todos felizes e, na outra semana, o TCM está cheio de denúncias daquele município. Os conselheiros tem medo e isso mostra o quanto existe domínio (TCMCE2).

Uma dessas formas de dominação na prática do Fundeb é a política do abono. De modo a atingir os 60% de gastos mínimos com a remuneração de docentes previstos na legislação do Fundeb, muitos entes distribuem, no final do exercício, a guisa de 14º salário, um abono aos professores para atingir esse percentual. Além de não ter previsão legal, revela uma prova patente de falta de planejamento financeiro da prefeitura e denota deficiências no plano de carreira dos professores, beirando o clientelismo.

Esse abono termina por ser um elemento motivador da atuação dos conselheiros, no segmento dos docentes, como indica a fala:

[...] normalmente, as falhas estão relacionadas ao pagamento, à história do abono salarial, quando sobra um saldo no final do exercício, alguns municípios rateiam esse saldo aos servidores, saldo dos 60% da educação. Quando o município não rateia, aí eles procuram os órgãos de controle, denunciam. Inclusive, aqui no TCU, nós temos alguns processos que tratam sobre isso (TCUCE2).

O que revela traços neopatrimonialistas na própria atuação do conselheiro, no uso do conselho para o atendimento de interesses exclusivos de seu segmento. A atuação dos conselheiros é cercada de contradições, por um lado, de possibilidades de fazer e a necessidade de elevação de consciência, da vontade de fazer e da dependência de outras instâncias e, por outro, da eterna luta da ingerência do poder municipal, práticas neopatrimonialistas e condições inadequadas de atuação do conselho.

Essas contradições apresentam possibilidades de luta, na superação do papel formal, por meio de uma atuação concreta, com visibilidade, domínio da complexidade das análises contábeis, ocupando espaço junto ao poder municipal, para a defesa do direito à educação.

Quando perguntado sobre o papel dos conselhos do Fundeb na garantia do direito à educação, os servidores dos órgãos de controle apontaram esse instrumento como capaz de contribuir para a efetivação desse direito, pela sua capacidade de inibir o desvio de recursos, acompanhando a gestão nas escolas, sendo um porta-voz da comunidade.

Mas, para isso, o formato, o desenho pensado para o controle social do Fundeb deve romper as suas amarras com o passado, seguindo para um papel mais ativo, no campo

concreto, de coletivização das temáticas e dos conflitos, trazendo ao público os problemas de cada área de atuação (GOUVEIA; SOUZA, 2006), pois o acompanhamento, na prática, tem sido apenas fiscalização no sentido contábil-financeiro.

Entretanto, “[...] se o conselho não toma a fiscalização do uso do dinheiro como tarefa sua, tem pouca efetividade social e acaba legitimando o mau uso dos recursos” (GOUVEIA; SOUZA, 2006, p. 147), de modo que, simplesmente, abandonar esse aspecto fiscalizatório é permitir que a conduta neopatrimonialista contribua para a negação do direito à educação. Trata-se de, nessa estrutura complexa, ter uma posição efetiva de favorecimento aos princípios da democracia, no caso, a defesa política dos recursos financeiros para a educação básica pública.

De outra parte, também, uma reformulação dessa fiscalização, para que ela não precise de assessoria, de contador contratado, de cursos complexos, traria avanços. Para isso, a prefeitura e os órgãos de controle têm seus técnicos preparados e remunerados. Os conselhos foram gestados para atuar no acompanhamento político da execução da gestão, como porta-voz da comunidade, no cotidiano, instando o Poder Público e alimentando os órgãos de controle e aproximando dos anseios da comunidade. Para tal tarefa, capacitação técnica, legitimidade, autonomia, conhecimento e laços comunitários são elementos basilares para o avanço de novas alternativas sociais de participação.

3.6- O controle social na visão dos servidores da área de controle

O controle social, compreendido como instrumentos e ações que permitem a sociedade civil, de forma individual ou coletiva, vigiar, acompanhar, discutir, propor alternativas e atuar na tomada de decisões de assuntos afetos aos direitos sociais, são ações que os sujeitos podem impetrar ao Poder Público, exigindo seus direitos e que expressam a capacidade propositiva e consciência política e social dessa população.

Entretanto, observa-se que o controle social em uma visão de estado a-classista, pode ser percebido quando ocorre a colaboração entre o Estado e a sociedade civil, traduzida na percepção do papel dos CACS do Fundeb, primordialmente, como atributo técnico-contábil de análise dos documentos e de fiscalização das contas com a finalidade de se chegar a um consenso de interesses no espaço dos conselhos, para a melhoria da educação local, em parceria, executando as tarefas burocráticas que lhe cabem pela lei. Assim posto, o controle social colabora para que sejam relegados os espaços como o CACS do Fundeb, práticas loteadas por interesses do capital ou neopatrimonialistas, o que desvirtua todo o processo de construção da participação popular nessas instâncias.

Por seu turno, a opção pelo referencial crítico-analítico do Estado ampliado em Gramsci, desvela as contradições do controle social, considera a luta de classes, os entraves neopatrimoniais e a atuação híbrida dos conselhos, ora agente oficial de controle do Estado, ora sujeito com compromisso social pelos os direitos humanos, pela lógica da guerra de posição. Desse modo, os conselhos em educação, em especial os CACS do Fundeb, são instâncias com funções diversas que, além do papel técnico-contábil, possuem outra dimensão, da formação política e social, em que predomina a sua função política.

Os conselhos são espaços plurais e públicos de representação dos trabalhadores, que, pela via do diálogo, do acompanhamento, da fiscalização, da luta nesses fóruns, possibilitam que a educação de qualidade social seja garantida à comunidade. São locais privilegiados de exercício democrático e de ocupação de posições junto ao Estado, um exercício constante de ocupação de espaços de voz e voto.

Na busca de avançar sobre essa conceituação, de forma a analisar a visão do controle social em educação, durante a entrevista, perguntou-se aos servidores dos órgãos da área de controle acerca do conceito controle social, ocasião em que eles responderam:

Controle que é feito pela própria sociedade, ela vislumbra a importância da prestação daquele serviço e, por entender que essa atividade é importante para a sociedade como um todo, ela acompanha de forma mais próxima para verificar exatamente como esses recursos vêm sendo utilizados (CGUDF1).

[...]

É justamente essa participação efetiva da sociedade, de grupos e pessoas que têm interesse em acompanhar aquela questão (CGUDF2).

[...]

Controle social é uma palavra muito sofisticada. Costumo dizer que é o cidadão atuando onde é dever do Estado fazer. Isso é o Controle social. E se processa de várias formas, mas não basta ser conselheiro sentado na cadeira de um conselho instituído. Esse sim está diretamente atuando. Mas vai além disso. O cidadão que se interessa pelo assunto, que acessa a *internet*, e vai ao Executivo, está exercendo na sua plenitude o controle social. Esse é o melhor controle. Que está ao alcance de todo mundo e não apenas do conselheiro, mas do cidadão conscientizado, de qualquer área e engajado. É o olho do cidadão (FNDE).

A visão subordina a prioridade de atuação do controle social à vontade geral expressa na sociedade, em uma concepção antiestatizante similar à visão positivista, de que a sociedade civil e o Estado são elementos distintos e que tudo que está na sociedade civil é bom, como uma herança dos teóricos contratualistas.

Nessa mesma visão, o outro entrevistado coloca o controle social como uma atuação vinculada à execução do Estado, de fiscalização do que esse faz e tem pouca interferência no que o Estado realiza. Essa visão pode reforçar a questão da sociedade civil se converter em parceira, excluindo a questão das classes e do capital. Tem-se, ainda, outras opiniões:

O que eu penso que é controle social é a sociedade se fazer representada, defendendo seu interesse, independente dos governos. Ela se organiza para exigir do governo aquela fatia que sai do orçamento da União, pouquinho para os pobres e muito para os ricos. Aqui no Nordeste, essa questão dos conselhos visa a defender a sociedade que precisa da partilha dos recursos da União (TCUCE1).

[...]

Para mim é aquele controle onde você sente a sua participação. Necessário, pois você não vai ter um ganho pessoal e, sim, um ganho da sociedade, dos recursos, para construir uma sociedade equilibrada e de qualidade, dar um retorno qualitativo. No caso do Fundeb, conhecendo a realidade do país, visa melhorar a formação dos professores, a qualidade do ensino, oferecer condições de acesso à educação das crianças. (TCDF)

[...]

Controle social para mim é a participação do cidadão. O acompanhamento pela sociedade organizada. Ele é intimamente ligado ao nível de organização social. É sinônimo de organização social. Se as pessoas são minimamente organizadas, se a sociedade é organizada nos seus diversos segmentos, vai fazer o controle naquela área de interesse- alunos, servidores- ao mesmo tempo é amplo e focado para aquela determinada área. É a participação cidadã, a participação das pessoas. (CGUCE1)

[...]

Eu acho que, hoje, controle social se faz pelas informações disponíveis. Pelos estudos que fiz, eu verifiquei que temos muitos sítios disponíveis, mas boa parte dessas informações não estão disponíveis em linguagem popular e a população, via de regra, não está preparada para analisar todas essas informações. Tem muita informação, mas falta a técnica para decifrá-la. (TCUCE2)

As falas denotam que o interesse do Estado difere do interesse da sociedade civil, na como oposição entre esses dois elementos. A sociedade organizada apresentada ignora que, quando ela se organiza, isso de dá em núcleos que defendem interesses do capital, do empresariado, pois todos esses segmentos compõem a sociedade civil no referencial do estado ampliado de Gramsci. As falas vislumbram um cidadão universal, homogêneo. O fato de existir participação da sociedade não implica necessariamente participação dos trabalhadores, pelo referencial adotado. Conselhos podem ser dominados por organizações da sociedade civil que representem o capital, que tenham interesses objetivos na utilização dos recursos da educação e que tenham ganhos com assentos em instâncias de fiscalização. Em outras falas, temos, também:

Controle social para mim é uma descentralização das obrigações do governo, que tem que controlar os gastos públicos. É uma oportunidade da sociedade de se pronunciar. Uma forma de buscar uma aproximação maior com a sociedade. (CGUCE2)

[...]

É o controle da transparência do administrador. Acompanhar a efetividade do administrador de forma transparente, um fiscal do dinheiro público. (TCMCE1)

[...]

Você se sentir parte do processo e se preocupar em agir, de forma a trazer algum benefício. Se importar. Acompanhar também (TCMCE2).

A visão de fiscalização da execução, restrito, de ação pontual, burocratizada do controle social, apresenta-se nos relatos. Ainda assim, de modo diverso, uma das falas (CGUCE2) aponta a desoneração do governo em suas responsabilidades na transferência dessas atividades fiscalizatórias de cunho técnico para o controle social, na visão de colaboração apresentada no estudo.

Na análise dos relatos dos entrevistados, três pontos são fundamentais e predominaram na visão deles sobre o controle social:

- 1) PARTICIPAÇÃO: percebida como o envolvimento do cidadão nas questões da vida coletiva. Bastante valorizada, indica não existir controle social sem a presença da comunidade, nas escolas públicas e nos sistemas de ensino, em uma visão quantitativa da participação.
- 2) NECESSIDADE DE ACESSO A INFORMAÇÕES DA GESTÃO: os entrevistados exaltam a questão do acesso à informação como elemento fundamental para que exista um controle social adequado, ou seja, conhecer o realizado e o previsto, para realizar o acompanhamento, à luz também das normas vigentes; e
- 3) CARÁTER COTIDIANO: as entrevistas indicam a atuação cotidiana, próxima da comunidade, como característica marcante do controle social. Uma visão de temporalidade da participação.

Assim, o controle social, na percepção dos entrevistados, implica atuar de forma cotidiana e participativa - ou seja, todos e sempre - e ter acesso de forma transparente aos processos da gestão, fiscalizando e acompanhando. Entretanto, duas questões merecem destaque: primeira, a participação permanente se apresenta como elemento indispensável, ainda que a questão da representatividade dos trabalhadores, destinatários da política educacional pública, não seja considerada. A participação pode se fazer com representantes de diversos segmentos organizados e, mesmo assim, o conselho pode não contribuir para a garantia do direito a educação básica para os trabalhadores. Desse modo, a presença e a

participação dos movimentos sociais são essenciais nos conselhos, em especial pela viabilização da inserção de diversos segmentos no palco de lutas dos conselhos e pela experiência a ser compartilhada.

Em segundo lugar, o acompanhamento e a fiscalização podem ser feitos de forma cotidiana, com participação, com acesso aos documentos, zelando pela questão dos direitos sociais envolvidos. Entretanto, a verificação, junto às escolas e a comunidade, de que aqueles recursos estão realmente se convertendo em uma educação de qualidade para os trabalhadores mostrou-se neste estudo ser um princípio essencial para o fortalecimento do conselhos na sua função formação-político-social.

O fortalecimento dos conselhos é uma atuação enérgica, de empoderamento, de presença diária junto à comunidade e à prefeitura na resolução das questões, de vinculação as demandas dos trabalhadores, de acompanhamento no cotidiano, mas não nos documentos e, sim, no dia-a-dia das escolas, verificando, junto àqueles destinatários da política educacional que elas ali estão se materializando. Participação coletiva e cotidiana requer participação com visão de classe e junto aos beneficiários, sob pena de se converter em uma instância formal. Essa dicotomia se apresenta na fala dos entrevistados, que reclamam posturas dos conselheiros que não necessariamente trarão soluções para os problemas apontados pelos mesmos servidores dos órgãos de controle.

Nas colocações sobre o controle social, faltou esse papel de garantia dos direitos sociais aos trabalhadores, o que demanda uma postura de protagonista, de enlace de demandas e movimentos, para muito além da participação cotidiana. A necessidade de autonomia do conselho, bem como a legitimidade, entendida aqui como valorização deste pela comunidade, são elementos de enriquecimento dessa atuação.

A falta de uma visão das classes na sociedade foi evidenciada nas respostas, quando se vê o cidadão, idealizado, homogêneo, comum. Ignoram, desse modo, as categorias profissionais, empresas, partidos políticos, os sindicatos patronais e dos trabalhadores, as influências de organismos externos que têm interesse na gestão educacional daquele município e que também estão inseridos na sociedade, na perspectiva gramsciana.

Os funcionários da escola, entendidos aqui os membros da comunidade escolar que não são docentes, discentes ou responsáveis por alunos- merendeiras, vigilantes, auxiliares de serviços gerais- passam ausentes nas falas dos servidores em toda a discussão desse estudo, excluídos de representação também no Fundeb, restringindo essas aos professores. Essa exclusão dos funcionários, assim como a dos movimentos sociais e sindicatos, indica que a visão plural dos conselhos apresenta-se enviesada, definindo, *a priori*, quem cabe ser parte

interessada nas discussões ali realizadas, burocratiza-se a participação popular e reforça-se a visão de colaboração do conselho com as atividades estatais.

A concepção de controle social dos servidores da área de controle reforça um papel técnico-contábil, em detrimento do papel político-formativo, não considerando as questões de classe no controle do Estado capitalista e que a participação necessita de legitimidade para atender às demandas sociais. Nos relatos, têm-se visões a-históricas e que não enxergam, nessas instâncias, um mecanismo de ocupação de espaços pelas classes subalternas, na busca da efetivação de direitos sociais.

Assim, as discussões aqui tratadas na perspectiva gramsciana contribuem para que os conselhos do Fundeb sejam espaços contraditórios, instâncias que permitam avançar na formulação de estratégias de apoio maior aos conselhos e um salto na conquista dos direitos.

3.7- Conclusões parciais e proposições

O capítulo 3 buscou analisar como tem se dado a atuação dos CACS-Fundeb, utilizando-se dos eixos escolhidos (composição, capacitação, infraestrutura, atuação no cotidiano) e partiu-se dos dados do questionário da CGU (Anexo A), que indicam uma composição dos conselhos seguindo o padrão normatizado.

A fala dos entrevistados aponta que não existe desequilíbrio na composição dos conselhos. Entretanto, autores, como DAVIES (2008), e as respostas dos entrevistados em outras perguntas que abordam a atuação dos conselheiros, mostram esse desequilíbrio na prática dos conselhos, seja pela questão do conhecimento técnico, seja pela questão numérica e a disponibilidade de tempo para atuar.

Os resultados apresentam, também, distorções na escolha de representantes pelos segmentos que se fazem representados. O desenho dos conselhos, ainda, não contribuiu para a participação de cidadãos desvinculados da Administração Pública. Os movimentos sociais não são considerados, nem os sindicatos e associações científicas, ficando as escolhas restritas, tão somente, ao setor educacional, por professores, diretores, coordenadores, estudantes e pais.

A capacitação, pelo levantamento da CGU (Anexo A), aparece com baixo grau de implementação, fato corroborado pelas entrevistas. A falta de capacitação foi revelada pelos entrevistados com destaque para o aspecto técnico-contábil, bastante valorizado pelo papel demandado na legislação e na mecânica de funcionamento dos CACS-Fundeb. Os resultados, também, apontam que, na sua atuação, existe um outro aspecto: o político-formativo, que também demanda capacitação, fundamentada em pressupostos emancipatórios e nas práticas sociais, ressaltando o caráter de ser uma instância de representação dos trabalhadores cuja finalidade é o acompanhamento político e social dos destinos dos recursos financeiros da

educação. O estudo indica, ainda, que articulações entre os diversos conselhos podem contribuir para expandir essa capacitação político-formativa, fortalecendo ou formando uma rede entre os conselhos da educação básica, tornando-se espaços de capacitação mútua e de fortalecimento das reivindicações.

Os questionários da CGU (Anexo A) mostram deficiências no apoio prestado aos conselheiros no desenvolvimento de suas tarefas e funções por parte das administrações municipais. Essas distorções de apoio e infraestrutura prejudicam a atuação dos conselheiros que, além das atribuições oficiais, tem o compromisso e uma função basilar no que se refere à formação política e social no seu trabalho de envolvimento com a comunidade no plano concreto, de forma a revelar a materialização da política pública junto à sociedade civil, o que, aos poucos, torna-os protagonistas, neste caso, na educação. O compromisso dos conselhos na formação-política se traduz numa atuação diária, constante e permanente nas comunidades e nas escolas e sistemas. É aí que, de fato, ganha sentido político e social a presença dos conselheiros.

Também os conselheiros, de um modo geral, não têm problemas de acesso à documentação do Fundeb e dos dados bancários. No entanto, os registros captados mostram que, quando existe essa restrição, o trabalho dos conselheiros se esvazia, restringindo-se ao enfoque técnico-contábil, quase um ritual burocrático de verificação de documentos e planilhas.

A questão da remuneração dos conselheiros, quando tratada, explicitou os dissensos. Alguns entrevistados afirmaram que a remuneração era indispensável, outros não. E, por se tratar de uma questão em aberta, e por ser este um país muito diverso e plural, com o intuito de não padronizar regras, optamos por defender princípios. Mesmo assim, com amparo na literatura e na fala de outros entrevistados, a pesquisa defende que essa profissionalização reforçaria a hegemonia do aspecto técnico-contábil, em detrimento do político-formativo, enfraquecendo o conselho como instância de representação dos trabalhadores. Aqui, apontamos o princípio do compromisso social e a defesa dos recursos públicos para a educação pública de qualidade social e que o conselho e os conselheiros tenham autonomia para o desenvolvimento de suas atividades, sua atuação junto às comunidades. Mesmo assim, cabe-nos dizer que a remuneração formal pode vir a ser instrumento de barganha político e de descaracterização das atribuições e da função social e política dos conselheiros

Ainda com os dados captados, permitiu-se discutir que a pluralidade dos conselhos em um município, ainda que contribua para a fragmentação naquela edilidade, apresenta-se como oportunidade ímpar de fortalecimento e de exercício da participação e da consciência dos

trabalhadores, se esses espaços forem percebidos como espaços privilegiados de luta por direitos, na lógica da guerra de posição gramsciana, principalmente pelos movimentos sociais.

A atuação dos conselheiros frente aos fatos cotidianos continua tímida, com a formalidade de apreciação dos documentos, planilhas e estatísticas e reforçam como obstáculos à sua ampliação, além da falta de capacitação e de infraestrutura, a falta de consciência do papel dos conselheiros e a ingerência do poder municipal nos conselhos da educação.

A falta de consciência do papel dos conselheiros pode ter suas raízes na questão histórica, decorrentes do passado de dominação e da animosidade em relação à formalidade, descrita por Holanda (1976), como o “homem cordial”, o que inibe as atividades de fiscalização em relação ao poder constituído, reforçado por existirem membros desse poder dentro do próprio conselho. Ainda assim, a história do povo nordestino, do sertanejo, indica ali um germen de luta, que possibilita a transcendência do conselho em uma outra instância de luta por direitos sociais.

A ingerência do Poder Público apresenta-se no aspecto neopatrimonialista que se corporifica no conselho, em que os seus membros buscam interesses estranhos ao da comunidade-público, atuando na defesa de interesses da municipalidade ou da própria categoria que representam, de forma dissociada dos objetivos da política educacional. Além disso, a preponderância técnica e de disponibilidade dos membros do Poder Público, faz que a ingerência do Poder Público se faça de dentro para fora, com o esvaziamento do conselho, como dito por alguns entrevistados.

A questão da parceria do conselho com a prefeitura, na visão do controle social herdada do desenvolvimento de comunidade dos organismos internacionais e das ideias neoliberais, reforça essa relação contraditória de oposição-aliança, que pode ser utilizada pelo poder municipal para anular a atuação dos conselhos, mas pode, ainda, também ser utilizada pelos segmentos populares, explorando-se a pressão no interior do próprio conselho, fazendo deste um espaço de luta.

A atuação dos conselheiros convive, então, com as contradições, seja na capacitação com um viés técnico-contábil, ocultando a sua faceta política, na infraestrutura que deve ser fornecida pela mesma organização que será fiscalizada pelo conselho, na composição, que se faz paritária no discurso e desequilibrada na prática, e ainda, no desejo de luta dos trabalhadores, diante do modelo que favorece ora a dominação pelo poder municipal dentro do CACS-Fundeb e ora a organização dos conselheiros e da comunidade para exigir o cumprimento de seus direitos sociais.

A atuação dos conselheiros convive com essa contradição sem percebê-la, sem observar as possibilidades de conquista de direitos que existem nesses conselhos e nas manobras de esvaziamento deles pela prefeitura. Como parte do jogo político que os trabalhadores devem enfrentar, na busca para conquistar a hegemonia nestes espaços, por vezes uma hegemonia negociada, mas que representem vitórias no campo dos direitos sociais. Essa ausência de contradições, essa visão a-crítica também se faz presente nas concepções de controle social dos servidores da área de controle entrevistados, que narram um controle social homogêneo, burocrático e representante da vontade geral.

As falas indicam também uma visão anti-estatizante, separando o Estado da sociedade civil, estando nessa a vontade do povo contra o Estado, em linhas próximas aos contratualistas e distante da visão de Estado ampliado de Gramsci. Assim, extrai-se da fala dos entrevistados que controle social significa participação dos sujeitos inseridas na sociedade civil em suas diversas organizações e movimentos sociais nas decisões políticas. Fiscalização, por sua vez, significa o cumprimento das atribuições oficiais de controle do Estado. Coexistem, portanto, dentro do conselho e na atuação dos conselheiros, o lado político-formativo relacionado dialeticamente ao outro lado o técnico-contábil, ambos chaves para entender como tem sido a formação, composição e atuação dos conselhos como instância que emergiram na democracia e como resultado das lutas e conquista de uma população.

Nesse sentido, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb se apresenta como um espaço de luta dos trabalhadores, que, diante da hegemonia política e da técnica, apresentam-se para romper com esse modelo e instam o Estado a conviver com outras formas de distribuição do poder e de tomadas de decisões. Nesse caso, empurram o Estado para práticas de hegemonia negociada, tendo, no conselho, o espaço coletivo da luta para os trabalhadores, quea além da dimensão técnica, adquirem a formação-político-social, como um instrumento de fortalecimento de sua luta política pela educação pública de qualidade social para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa elegeu como objeto de investigação o controle social com prioridade para os conselhos na educação básica pública, teve como objetivo analisar a atuação dos conselheiros, na sua finalidade precípua de fiscalização dos recursos financeiros, dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará.

Para apreender o objeto, estabeleceu como objetivos específicos: a) organizar um histórico acerca do disciplinamento dos recursos financeiros da educação pública, com a prioridade para a relação entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, nos anos de 2003-2010; b) analisar os CACS do Fundeb, pelo prisma do controle social com o foco na atuação, atribuições e fiscalização dos recursos financeiros públicos da educação; c) analisar as concepções dos servidores dos órgãos de controle e a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb no Estado do Ceará, nos anos de 2007 a 2009, sobre a aplicação e fiscalização de recursos financeiros para a educação básica pública; e d) analisar o controle social: conceito e práticas instituídas na educação básica pública e relacionar as concepções construídas pelos servidores da área de Controle.

Esses objetivos foram articulados com as seguintes questões: a) como se configurou o movimento social de luta pelo controle social e pelo disciplinamento dos recursos financeiros na educação pública?; b) em que medida as práticas sociais e educacionais possibilitam a construção de um conceito de controle social em educação pública?; c) como o controle social na educação pública se constitui e se diferencia, em suas peculiaridades, de outras formas de controle?; d) como se compõe os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - CACS do Fundeb? Quais as suas atribuições instituídas e adquiridas?; e) de que maneira os conselhos na educação básica pública se relacionam com os movimentos sociais e como ambos reinventam práticas de controle social?; f) como tem se dado a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará, segundo os eixos: composição e legislação, conselheiros, atuação cotidiana e estrutura de funcionamento e de que forma ela tem sido influenciada pelas contradições presentes nesses conselhos? e g) que concepções e práticas de controle social na educação básica pública são construídas e vividas pelos servidores da área de Controle?

A abordagem metodológica aproxima-se do materialismo histórico dialético e situa-se na perspectiva qualitativa, considerando-se as contradições na atuação dos conselhos, à luz dos dados obtidos pelas pelo questionário constante do Anexo A das entrevistas realizadas com os servidores da área de controle que atuam diretamente sobre o Fundeb. O estudo se

utiliza essa abordagem gnosiológica, de forma a privilegiar a historicidade e concretude do objeto, acompanhando o movimento dos conselhos por meio das contradições e da guerra de posição, apropriada do pensamento de Antonio Gramsci.

Partiu-se, então, da questão fundante: *a atuação dos conselhos do Fundef apresentava deficiência e se esse problema persiste no Fundeb?*-, considerando-se as situações levantadas pela CGU no Programa de fiscalização a partir do sorteio público de municípios (Anexo A) e as constatações (Quadro 1). Em persistindo, que questões existiam subjacentes a essa atuação deficitária? Assim, de forma a entender as situações subjacentes a esse modelo de conselho e as suas restrições de atuação percebidas, ao se delinear o escopo do estudo, procurou-se entender como se configurou o movimento social de luta pelo controle social e pelo disciplinamento dos recursos financeiros na educação pública, bem como se compõe e quais as atribuições dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - CACS do Fundeb, para, daí, partiu-se para analisar como tem se dado a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb segundo os seguintes eixos: *composição, capacitação, atuação cotidiana e estrutura de funcionamento* e de que forma ela tem sido influenciada pelas contradições presentes nesses conselhos.

Os CACS do Fundeb são regidos pela Lei nº 11.494/2007 e pelas demais normas decorrentes e são órgãos instituídos no âmbito de cada município, de acordo com as regras estabelecidas nessa Lei Federal, com representantes do poder municipal e de outros segmentos interessados, tendo, como finalidade básica, prover o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos financeiros do Fundeb, tendo, ainda, como atribuição correlata, o acompanhamento do censo escolar da educação básica, o transporte escolar e a educação de jovens e adultos.

De forma coerente à opção metodológica adotada, as categorias de análise foram trabalhadas junto aos dados construídos. A necessidade de se estabelecer estratégias no esforço cotidiano de ocupação de espaços públicos de decisões, o entendimento do controle social pelo prisma da sociedade de classes e o aspecto contraditório do controle social e de seus instrumentos no contexto da sociedade capitalista foram pressupostos epistemológicos que permearam o estudo.

O primeiro capítulo - *Aproximações acerca do controle social na sociedade brasileira com prioridade na educação básica pública* problematizou a questão da categoria controle social a partir das questões: *como se configurou o movimento social de luta pelo controle social e pelo disciplinamento dos recursos financeiros na educação pública; em que medida as práticas sociais e educacionais possibilitam a construção de um conceito de controle*

social em educação pública e como o controle social na educação pública se constitui e se diferencia, em suas peculiaridades, de outras formas de controle. Problematisa-se esse conceito numa análise histórica e da literatura sobre a questão do controle social, à luz da visão crítica de Estado.

O estudo procurou mostrar que, no desenvolvimento do Estado brasileiro, de um lado, o governo reordenou, por diversas vezes, a maneira se tratar as políticas sociais e de outro, a sociedade civil também se organizou em movimentos sociais para reivindicar e propor alternativas que desequilibrasse a hegemonia do Estado e das elites.

No que tange o movimento de disciplinamento de recursos na política educacional, as alternâncias entre regimes de exceção e democráticos marcaram distensões na política educacional, na vinculação de recursos orçamentários e na descentralização, com grau significativo de práticas neopatrimonialistas e uma baixa universalização de direitos sociais, o que fez emergir o movimento de luta pelo controle social na educação como um fenômeno recente, fortalecido nas lutas da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A visão de Estado apresentada fundamentou-se nos estudos de Marx e Gramsci, com uma sociedade classista, em que o controle social em educação se situa no contexto de uma forma de participação e de viabilização das demandas dos trabalhadores junto ao Estado, mas, ao mesmo tempo, representa a ação do Estado para subjugação de iniciativas dos movimentos sociais, quando de suas reivindicações por direitos.

O controle social possui três dimensões - política, social e jurídica -, tendo avançado no final do século XX, no cenário da reforma do Estado, para um modelo de conselhos de fiscalização a nível municipal, para fundos e programas descentralizados pelo Governo Federal, influenciados pelos organismos internacionais e pela ideia de desenvolvimento de comunidade. Na contextualização histórica do controle social, os governos adotaram os controles interno e externo oficiais, que estão no ordenamento jurídico e nas estruturas de fiscalização vinculadas ao Estado e que têm uma relação com o controle social, na condição de órgãos técnicos, para fins de controle orçamentário-financeiro, podendo ter o mesmo caráter contraditório, servindo aos trabalhadores ou ao capital.

A análise demonstrou, também, a influência de organismos internacionais na conceituação do controle social e que contribuiu para o viés predominante de fiscalização na atuação deste. Entretanto, a falta dessa fiscalização prejudica, também, a qualidade da educação ofertada, o que se reflete na evasão escolar e no padrão da educação ofertada, indicando que esses conselhos também servem de espaço de luta por melhores condições para

a educação básica, seguindo, assim, a perspectiva da guerra de posição apropriada do pensamento de Gramsci.

Por fim, com o referencial teórico, pode-se apreender o controle social enrustado Estado capitalista classista, e ao mesmo tempo como foi possível a construção de um modelo de luta dos trabalhadores em que a hegemonia negociada e dialogada põem em questão o privilégio das elites dirigentes e do próprio Estado nas tomadas de decisões.

No capítulo 2 - *Estrutura e composição dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb: avanços e lições*- a investigação priorizou o controle social e o conselho, partindo-se do caso geral, para se chegar ao estudo do CACS do Fundeb, como tipo específico de conselho da educação, surgido dentro do contexto do final do século XX. O estudo se fez a partir das questões: como se compõe os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - CACS do Fundeb; quais as suas atribuições instituídas e adquiridas; e, ainda, de que maneira os conselhos na educação básica pública se relacionam com os movimentos sociais, e ambos reinventam práticas de controle social?

Durante a análise, constatou-se que os conselhos existem desde o Brasil colônia e são órgãos colegiados e que normalmente representam coletividades maiores, na execução de tarefas do interesse destas, nos moldes da democracia representativa, classificados no escopo desse estudo em três tipos de conselho, no cenário brasileiro do século XX: aqueles criados pelo Poder Público, os populares e os institucionalizados - utilizando-se a classificação de Gohn (2007) -, ficando os conselhos do Fundeb, no grupo dos institucionalizados, chamados conselhos gestores, caracterizando-se por realizar o acompanhamento da gestão. O conselho é um instrumento de viabilização do controle social na educação, assim como é o referendo, a denúncia, as manifestações públicas. Ou seja, todas as atuações da população que venham a intervir na condução da máquina estatal.

O CACS do Fundeb foi resultado de lutas entre as demandas do Estado e as do cidadão na definição das políticas públicas, surgidos como uma exigência para o repasse de recursos descentralizados e, também, como resultado da luta dos segmentos pela redemocratização do país, na aproximação das políticas de seus executores, mas sendo, ainda, uma forma de controlar e aliviar as pressões populares, demonstra esse caráter contraditório desde a sua gênese.

Ao adentrar na essência (KOSIK, 1976) dos conselhos, pode-se perceber o caráter ambíguo, contraditório dos CACS do Fundeb, em um aspecto técnico-fiscalizatório, que valoriza a verificação de documentos, planilhas, gráficos, em conformidade com a emissão de pareceres conclusivos. Esse aspecto tem suas raízes na cultura política deste país, mas,

também, resulta da influência dos organismos internacionais ao adotar um caráter de colaboração com as tarefas estatais, com o desenvolvimento de comunidade e das transformações advindas das prescrições do Consenso de Washington (1989), que demandaram uma desoneração das políticas sociais, da difusão da ideia de um Estado Mínimo, em que suas atribuições, inclusive a de verificar a aplicação de seus recursos de forma descentralizada, passaram a ser desempenhadas pelos conselhos, e das pressões dos movimentos sociais para controlar os atos do Estado, em decorrência do uso inadequado dos recursos da educação para outros fins.

Mas, da mesma forma, essas lutas, aguçaram a natureza coletiva dos conselhos e trouxe a estes um aspecto político-formativo, pela possibilidade de esse espaço servir à pauta de reivindicação de direitos e de mobilização, ainda que, no caso da educação, o controle social tenha um aspecto de construção predominantemente vinda de cima, de formulação pela via da legislação, da necessidade de se controlarem os recursos provisionados. Entretanto, esse histórico, de ser instituído por decisão de lei, não extingue esse caráter político dos conselhos, surgidos, também, em decorrência da participação das classes trabalhadoras no processo de elaboração da política educacional.

Assim, nas décadas de 1980 e 1990, o padrão de conselhos atrelados a fundos públicos ou programas orçamentários reforçou, no controle social, o aspecto técnico de acompanhamento, o que caracterizou, predominantemente, a educação básica, com a valorização das instâncias municipais, próximas à execução dos recursos. Esses conselhos são espaços formais, institucionais, que funcionam no aparelho do Estado com representantes de diversos segmentos, para assim lhe conferir legitimidade pelo seu caráter plural.

Esses aspectos redundam em diversas contradições inerentes aos conselhos do Fundeb. Entre eles: a questão da autonomia restrita pela falta de apoio do poder municipal; a demanda de capacitação técnico-contábil desprezando seu lado de formação- política; o desequilíbrio do jogo de forças entre os membros dos diversos segmentos, desequilibrada na prática e a ausência da visão dos movimentos sociais de que, ali, não estão contemplados nesse espaço de lutas por direitos.

Nos casos em que os movimentos sociais veem nesses conselhos um espaço de atuação, de operacionalização de lutas pelas suas demandas, faz-se possível, então, pelo grau de transparência dos dados da gestão, ampliar a capacidade desses movimentos de intervir na gestão pública pela garantia de direitos sociais. Os movimentos sociais, com a diversificação da sociedade civil no contexto da Constituição Federal de 1988, passaram a conviver na luta por espaços nos diversos conselhos com entidades do chamado terceiro setor, ainda que,

muitas dessas, representassem os interesses do capital, na luta por hegemonia nos espaços decisórios (MONTAÑO, 2007). Tal fato reforça a importância de se lutar pela conquista dessa trincheira na defesa de direitos, ainda que ela tenha esse caráter técnico exacerbado, introduzir as experiências de cidadania.

O aspecto neopatrimonialista da sociedade brasileira, com a dominação do público pelo privado, com auxílio de elementos burocráticos, faz-se presente nos CACS, também, quando esses, pela ação de seus membros, atuam apenas no interesse estrito de seus segmentos, como no caso do abono salarial relativo ao complemento de salário no fim do ano para atender o mínimo de 60% de gasto com Fundeb com a remuneração do magistério. Situação essa que “[...] quando o município não rateia, aí eles procuram os órgãos de controle, denunciam (TCUCE2)”. Essa falta de visão política e de consciência das atribuições prescritas e das funções adquiridas pelo conselho e de empoderamento obscurece a percepção da comunidade local sobre seu significado e denota a necessidade de um envolvimento maior dos movimentos sociais nesse espaço de luta.

No capítulo 3 - *A atuação dos conselheiros do Fundeb no Estado do Ceará*, elegeu-se para campo empírico os servidores dos órgãos de controle que atuam diretamente sobre o Fundeb, reforçado pela manifestação de conselheiros do CACS do Estado do Ceará, tudo isso a partir das seguintes questões: como tem se dado a atuação dos conselheiros dos CACS do Fundeb, em 2007/2009, no Estado do Ceará, segundo os eixos: composição e legislação, conselheiros, atuação cotidiana e estrutura de funcionamento e de que forma ela tem sido influenciada pelas contradições presentes nesses conselhos. Além disso, buscou-se explorar, também, como as concepções e práticas de controle social na educação básica pública são construídas e vividas pelos servidores da área de controle.

No quesito da composição dos conselhos, esse, de um modo geral, atende à legislação e demonstra, no campo normativo, uma repartição de assentos desequilibrada entre a sociedade civil e o Poder Público, ocorrendo restrições, pois, na prática, a escolha ocorre tão somente aos respectivos representantes em cada segmento. Os servidores da área de controle apontam situações de desequilíbrio na atuação dos conselhos, ainda que afirmem que a divisão de assentos na Lei se dê de forma coerente, em uma visão legalista e de legitimidade pela pluralidade, os dados captados apontam distorções no funcionamento do conselho.

À pergunta - *Se a atuação dos conselhos do Fundeb apresentava deficiência e esse problema persiste no Fundeb?* - os resultados indicam uma composição ainda desequilibrada em relação ao Poder Público e privilegia pouco a participação dos movimentos sociais no acompanhamento do Fundo, bem como apresenta fragilidades e distorções no processo de

escolha dos representantes de cada segmento. No que tange o perfil, a capacitação e a representatividade dos conselheiros, revela o estudo que a formação não tem sido feita a contento e apresenta-se como fundamental na percepção dos entrevistados como elemento crucial nas experiências de insucesso, por força do desenho das funções demandadas dos conselheiros. Nesse sentido, os conselheiros são pessoas simples, distantes desse conhecimento técnico-contábil, mas com experiência e conhecimento do que não chega ou do pouco chega às escolas públicas.

A legislação, como posta, favorece a composição do conselho de membros que têm vinculação com o Poder Público municipal, o que fere a autonomia devida as possibilidades de pressão do governo municipal sobre os conselheiros, em outras instâncias, por meio de retaliação.

O estudo pontua que a capacitação necessária a converter o conselho em espaço de lutas deve romper o modelo técnico-contábil e buscar uma visão sócio-política da prática cotidiana, intercambiando suas práticas e dificuldades, construindo uma rede conhecimento e se fortalecendo mutuamente.

Ainda em relação à capacitação dos conselheiros, os dados indicam um baixo percentual de conselheiros capacitados, fato reforçado pelas entrevistas em campo. A capacitação tem um aspecto de difícil implementação, pela capilaridade e rotatividade dos conselheiros do Fundeb, o que se torna mais complexo pelo grau de conhecimento exigido nas áreas do direito administrativo e da contabilidade pública, para o desempenho do papel exigido nos normativos e solicitado pelos órgãos de controle e pelas prefeituras, em relação a essas instâncias.

O excesso de importância atribuída à capacitação é um reflexo da demanda da atuação técnica dos CACS do Fundeb no campo prático. Uma formação do conselheiro que ressalte o aspecto político-formativo do conselho, instrumentalizando-o pela via de pressupostos críticos, de construção de conhecimento e de sensibilização, de forma a explorar a consciência de classe dos conselheiros, a desalienação por meio de circunstâncias concretas, possibilitaria impulsionar os espaços de articulação e de aprendizagem mútua entre os conselhos, como estratégia de reinvenção dos processos de capacitação e de atuação.

No aspecto do apoio aos conselhos no desenvolvimento de suas atividades, os dados captados indicam a carência de infraestrutura do conselho no processamento de documentos e para a mobilidade necessária nas atividades de fiscalização dos CACS, o que dificulta o conselho de ter um perfil atuante. Nesse sentido, a situação posta na Lei torna os conselhos refêns dos municípios, vistos estes como parceiros que têm como obrigação fornecer o apoio

imprescindível à atuação dos conselheiros. Não existe a previsão de mecanismos formais de cobrança desse apoio, o que torna esse apoio dependente do voluntarismo ou instrumento de barganha na relação da prefeitura e o conselho. O estudo afirma a necessidade de reinventar formas de apoio que tragam a autonomia para os conselhos. Também defende princípios de funcionamento adequado, considera a pluralidade regional e local associada a muitas diversidades e culturas, sinaliza que formas de pagamento podem vir a alterar o *ethos* do conselho e distorcer sua razão de ser: espaço plural que viabiliza o coletivo confrontar e propor direitos.

Além disso, a ingerência política da prefeitura nos conselhos revela traços de neopatrimonialismo pela tentativa da burocracia estatal de dominá-los, na cooptação política, com sistemas de coerção e de premiação, denotando o medo na atuação dos conselheiros e o jogo político com o apoio aos conselhos na barganha de interesses.

No caso do acesso dos membros do conselho aos dados da gestão, o levantamento da CGU indicou que, de modo geral, o acesso é franqueado, mas que as situações de restrição ao acesso, quando porventura ocorrerem limitam a atuação técnica e política dos CACS do Fundeb.

Na atuação dos conselheiros diante das atribuições e das funções do cotidiano, os resultados indicam que, além das atribuições oficiais de análise processual, em momentos pontuais, a atuação regular se faz enfraquecida, prevalecendo o papel formal pelo qual ele é demandado pela norma legal. O caráter técnico-contábil, que traz em si a questão da parceria com o Estado, de verificação estrita da execução, contrapõe-se dialeticamente ao aspecto político-formativo dos conselhos, que se liga à dimensão da vinculação com os movimentos sociais, da luta por direitos e a articulação com outras instâncias. Esses dois aspectos intrínsecos desnudam as contradições, de um lado, o conselho ao aproximar da gestão municipal se vale do aspecto técnico-contábil, e, de outro, ao envolver-se com as comunidades, com as escolas públicas, estimula-se a luta dos trabalhadores, para obter a hegemonia negociada, utilizando-se a via político-formativa.

As práticas neopatrimonialistas, os aspectos culturais e históricos, principalmente do nordeste brasileiro, afetam a atuação dos conselhos, permeadas de medo, de omissões, de submissões e de dependência, ficando a atuação do conselho atrelada ao apoio da prefeitura, dos órgãos de controle, do Ministério da Educação e do Ministério Público.

O conselho do Fundeb se robustece pela vivência democrática dos trabalhadores nos espaços de lutas, contrapondo-se a questões históricas de submissão e a resistências de atuação, pela característica do homem cordial presente no povo brasileiro. E, mais, pela

capacidade de, estando constantemente nas escolas públicas, tornam-se vigilantes da chegada e da aplicação do dinheiro nas questões da educação. A visão da colaboração com o Estado faz da atuação do conselho algo predominantemente técnico-burocrático, nega a luta de classes e as contradições, ao estabelecer uma dominação consensuada sobre a imagem de participação popular.

No que tange a percepção de controle social dos servidores da área de controle, o estudo indica que prevalece uma visão de Estado sem classes, com a sociedade civil se contrapondo ao Estado, sem divergências e dissenso. A fiscalização cotidiana parece neutra como atuação oficial. Os servidores têm uma visão ofuscada, o que não permite a esses enxergarem nos números e dados, os humanos e as questões sociais, nem as contradições existentes nesse modelo.

As situações em que o controle do Fundeb é confrontado publicamente, e a atuação dos conselheiros se faz exposta, como na reportagem do Jornal O GLOBO, de 11 de abril de 2011 (MALTCHIK, WEBER, 2011), trazem para a pauta da discussão nacional esses conselhos e o seu papel no contexto da política educacional. Na citada reportagem, por exemplo, a fala do procurador da república do município de Arapiraca (AL), indica a ingerência do Poder Executivo Municipal como principal causa da ineficiência dos conselhos do Fundeb. No mesmo artigo, entrevista com um conselheiro do Fundeb no âmbito federal, aponta a falta de capacitação e de transparência como motivadores dessa atuação deficitária.

Essas visões trazidas a público reforçam a relevância das questões tratadas na presente pesquisa, de forma a romper com o senso comum, que atribui os problemas dos conselhos, em uma linha de causa e efeito, a falta de capacitação e as indicações políticas. Uma visão positivista, que nega as contradições inerentes a essa instância de controle social. As contradições que permitem enxergar outras possibilidades, além de apenas melhorar a capacitação, em uma tentativa de tornar mais exímia a atuação técnica-contábil do conselho, o que não aborda a totalidade da questão, e o aspecto da garantia do direito à educação básica de qualidade social aos trabalhadores, ignorando ainda a historicidade que conduziu ao panorama de 2011 no controle social em educação.

O sucesso do Fundeb, como modelo de repartição de recursos da educação, representando um avanço na engenharia financeira do Fundef, com o diferencial de apresentar uma amplitude maior, envolvendo a educação básica; depende sobremaneira da discussão sobre seus mecanismos de controle, mormente os que contem com a participação popular. A discussão necessita avançar sobre os reducionismos e as simplificações nesse campo, na

agregação dos aspectos políticos desse fundo em relação aos aspectos técnicos, redistribuindo não só recursos e sim uma educação de melhor qualidade social para aquelas comunidades.

Assim, a análise dos conselhos, concluiu que esses se apresentam como mecanismos predominantes na prática do controle social e que o padrão de CACS- composição paritária, vinculado a um recurso descentralizado, de atuação eminentemente fiscalizatória - tem a sua origem em diversas influências, no contexto neoliberal e da influência dos organismos internacionais, em que se prima pela colaboração da comunidade com parceira do Estado na função de prestação de contas à União do recurso recebido. Soma-se a isso que esse tipo de conselho tem características neopatrimonialistas, pela relação dos representantes da burocracia com os interesses privados, na condição de conselheiros.

Por seu turno, os conselhos foram criados em um momento histórico de distensão, após duas décadas de um regime de exceção, pela luta de movimentos sociais na ânsia de participar da vida pública. Desse modo, esses conselhos apresentam-se repletos de possibilidades de funcionarem como campo de luta pela efetivação de direitos no campo educacional, seja pelo seu aspecto técnico, na fiscalização das despesas, seja no exercício da prática democrática e no avanço nas trincheiras decisórias sobre os rumos e a gestão da educação nos municípios.

Mas, para que essa efetividade se materialize, a participação permanente se apresenta como fundamental, sendo indispensável que ela seja acompanhada da representatividade dos trabalhadores, destinatários da política educacional pública, com a presença dos movimentos sociais nos conselhos, de forma direta e indireta.

A participação é tão fundamental quanto o acompanhamento e a fiscalização, que feitos de forma cotidiana, necessitam prezar pela verificação junto às escolas e a comunidade de que aqueles recursos estão realmente se convertendo em uma educação de qualidade para os trabalhadores, rompendo o modelo formal e burocrático de fiscalização e buscando estar próximo a comunidade.

Desse modo, propõe-se que a visão desses CACS do Fundeb rompa a superficialidade da visão a-crítica, mas que, na consideração das contradições do modelo, busquem-se estratégias na ótica da guerra de posição, explore esse espaço em suas possibilidades, fortalecendo seu aspecto técnico-contábil pelo seu viés político-formativo, e vice-versa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70
- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- ARANHA, Ana. As rachaduras no orçamento da educação. **Revista Época**, Rio de Janeiro, RJ, 02.05. Semanal. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/>>. Acesso em: 7 mar. 2011.
- ARBEX JR, José. Vito Letizia propõe uma volta a Marx. **Caros Amigos**, São Paulo, n. 165, p. 5, dez. 2010. Mensal.
- ARISTÓTELES. **A política**. Disponível em: <http://ateus.net/ebooks/geral/aristoteles_a_politica.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2010.
- ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão democrática: Recuperar sua radicalidade política? In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira. **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.
- BEHRING, Elaine Rosetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social ; v.2).
- BONETI, Lindomar Wessler. Educação e movimentos sociais hoje. In: JEZINE, Edineide; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Educação e movimentos sociais**: novos olhares. Campinas: Alínea, 2007. p. 55-73.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos ; 95).

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano-São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã ; 3).

_____. Paradigmas na gestão da educação: algumas reflexões. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 14-19, abr./jul. 1996.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. O controle primário da gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2647, 30 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17502>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:< <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da Merenda Escolar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Legislação, Brasília. 1996. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20.abr.2010.

_____. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola" e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. 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). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação 2010**: documento final. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em: 30 maio 2010.

_____. Controladoria Geral da União. AVANTE-Qualidade, educação e vida. **Revisão da base legal e ampliação dos mecanismos de controle social do Fundef**. Brasília: Mimeo, 2004. 111 p.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Sistema de Indicadores de Percepção Social**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Nacional da Educação Básica 2010**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2011.

BRAVO, Maria Inês de Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política social e democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007. p. 43-66

BRAVO, Maria Inês de Souza; MATOS, Maurílio Castro de. A saúde no Brasil: reforma sanitária e ofensiva neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política social e democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007. p. 197-216

CAMARGO, Rubens Barbosa de; BASSI, Marcos Edgar. Gestão democrática na escola pública: participação e controle social no âmbito de um sistema de ensino. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira. **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-128.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e Estado**: Base e superestrutura: relações e mediações. 4. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2009.

CÒRDOVA, Rogério de Andrade. **Instituição, educação e autonomia**: na obra de Cornelius Castoriadis. Brasília: Plano Editora, 2004.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social na Saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. 3. ed. Brasília: Cortez, 2008. p. 111-140.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social In: **Dicionário da educação profissional em saúde**. PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França . 2.ed. rev. ampl. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008a. p. 104-110

_____. **O conselho nacional de saúde e os rumos da política:** mecanismo de Controle Social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. 2005. 344 f. Tese (Doutorado) – Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

_____. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social e Sociedade:** Assistência social, políticas e direitos, São Paulo, n. 77, p. 148-176, mar. 2004. Quadrimestral.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição:** elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela S. (Org.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60

_____. Os desafios da construção de um sistema nacional de educação. In: BRASIL. Conferência Nacional de Educação 2010. **Coletânea de textos da CONAE:** Tema central e colóquios. Brasília: Ministério da Educação, 2010. p. 15-34.

CUNHA, Luis Antônio; GÓES, Moacyr de. **O golpe na Educação.** 9. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1996.

DAL ROSSO, Sadi. **Construção de projetos de pesquisa em sociologia.** Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Mimeografado.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb, a redenção da educação básica.** Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2008.

_____. **O Fundef e o orçamento da educação:** desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1999.

FARIAS, Isabel Maria Sabino de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional no Brasil:** introdução histórica. Brasília: Liber livro, 2007.

FÉLIX, Maria de Fátima. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila de Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: Desafios contemporâneos**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 105-140

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e sociedade**. 4. ed. rev. São Paulo: Moraes, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Educacional. In: FAZENDA, Ivani et al. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da Pesquisa em Educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donald de Bello de. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-113.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. Movimentos sociais, políticas públicas e educação. In: JEZINE, Edineide; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Educação e movimentos sociais: novos olhares**. Campinas: Alínea, 2007a. p. 33-54.

GOMES, Elaine Dias; MICHEL, Murilo. A motivação de pessoas nas organizações e suas aplicações na obtenção de resultados. **Revista Científica Eletrônica de Administração**, São Paulo, ano VII, n. 13, dez. 2007.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselhos de controle de Políticas Públicas: uma análise comparativa**. 2000. 327 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

GOUVÊIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Revisitando a questão da natureza e da prática dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEF no Estado do Paraná. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p. 137-158.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do Cárcere**, Volume 3. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Notas sobre Maquiavelo, sobre política Y sobre el Estado moderno**. Buenos Aires: Lautaro, 1962.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate a corrupção**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1976.

HONORATO, Cezar. O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania. **Revista de História Econômica e Economia Regional Aplicada**, Juiz de Fora, v. 2, n. 4, p. 20-36, jan. 2008. Semestral. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/heera/>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

JANOTTI, Maria de Lourdes M. **O coronelismo: uma política de compromissos**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1976.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.

LEHER, Roberto. Educação no Governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

LIMA, Maria José Rocha. Origem dos fundos para a educação: breve histórico. In: DIDONET, Vital; LIMA, Maria José Rocha (Org.). **Fundeb**: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: avanços na universalização da educação básica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

LUKACS, Georg. **História e consciência de classe**: estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MALTCHIK, Roberto; WEBER, Demétrio. No ensino, R\$17 BI sem controle: Repasses do Fundeb a estados e municípios não têm órgão federal que centralize fiscalização. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, p. 3-3. 11 abr. 2011.

MARIN, Alda Junqueira. **Educação continuada: Introdução a uma análise de termos e concepções**. In: Collares, Cecília A. L. E Moysés, Maria Aparecida (Orgs.). Caderno Cedes, nº.36. Campinas: Papyrus, 1995.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Lisboa: Edições Progresso, 1982.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

MEDAUAR, Odete. **O controle da administração pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MENDES, Marcos. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF**: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/>>. Brasília, 2004. Acesso em: 30 out. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil**: contos e descontos. 2. ed. Ceilândia, DF: Idéia Editora, 2001.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

- MONTESQUIEU. **Do espírito das Leis**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006
- NETO, João Cabral de Melo. Tecendo a manhã. In: MORICONI, Italo. **Os cem melhores poemas brasileiros do século**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 151-151.
- NETTO, José Paulo. **O que é marxismo**. 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.
- OLIVEIRA, Thiago Chagas; FELISMINO, Sandra Cordeiro. Formação política e consciência de classe no jovem Gramsci (1916–1920). In: SEMINÁRIO DO TRABALHO, 6., 2008, Marília. **Trabalho, economia e educação no século XXI**. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/6seminariotrabalho.htm>>. Acesso em: 1 abr. 2011.
- PEDRINI, Dalila Maria. Investigar, para quê? In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 21-47.
- PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social e fortalecimento da democracia participativa: dilemas e perspectivas. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 223-237.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Controle democrático com garantias de direitos**. Brasília : Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005.
- PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.
- PIETRO, Maria Silvia Zanela di. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- PINTO, Álvaro Vieira. **Ciência e existência**. Problemas filosóficos da pesquisa científica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. O potencial de controle social dos Conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos Conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 153-168.
- PIRES, Waldir. Não há nada pior que a impunidade para estimular a corrupção. **Caros Amigos**, São Paulo, n. 101, p. 26-32, ago. 2005.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11-56.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro: contribuições em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SECCO, Lincoln. Por um novo marxismo: em sua filosofia da Práxis, Gramsci avançou em uma nova seara do marxismo. **Cult**, São Paulo, n. 141, p. 60-62, nov. 2009.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

_____. Notas sobre as noções de tempo e as implicações na educação escolar. In: NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do (Org.). **Versos e reversos da educação: das políticas às pedagogias alternativas**. Goiânia: Editora da PUC de Goiás, 2010. Cap. I, p. 13-30.

_____. Qualidade social da Educação Pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio 2009. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 01 dez. 2009.

SILVA, Renato Rodrigues da. Estamentos, classes ou breves notas sobre o que dizer sobre o início da Idade Média. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS, 6., 2009, Campinas. **GT 03 Marxismo e ciências humanas**. A Anatomia do Macaco: Marxismo e pré-capitalismo. Campinas: Unicamp, 2009a.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello. Conselhos de acompanhamento e controle social: tendências municipais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da**

Educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006. p. 75-98.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial: o caso do projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: PANFICHI, Aldo; DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006. p. 137-178.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

TRIVINÕS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1995.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica:** política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Tradução de Zélia Leal Adghirni. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

ANEXO

ANEXO A - Questionários consolidados da CGU sobre os CACS-Fundeb⁶⁴

PERGUNTA	Número de Conselhos (Municípios)	%
1. O Conselho do Fundeb é constituído pelos representantes definidos pela legislação?		
Sim.	41	83,67
Não.	5	10,20
O conselho não está constituído.	2	4,08
Impossível avaliar. Não foram fornecidas informações.	1	2,04
TOTAL CONSELHOS	49	100,00
2. Os membros do conselho do Fundeb foram escolhidos (eleitos ou indicados) conforme definido na legislação?		
Sim. Todos os membros do conselho do Fundeb foram escolhidos (eleitos ou indicados) conforme definido na legislação.	42	85,71
Não. Alguns membros do conselho não foram escolhidos conforme determina a legislação.	2	4,08
Não. Nenhum dos membros do conselho foi escolhido conforme determina a legislação.	0	0,00
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações	3	6,12
Não se aplica. O conselho não está constituído.	2	4,08
TOTAL CONSELHOS	49	100,00
3. Há, no conselho, a participação de pessoas impedidas de integrar o órgão de controle social?		
Não. Pessoas impedidas não participam do conselho.	42	85,71
Sim. Há pessoas impedidas de participar do conselho integrando o mesmo.	4	8,16
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	1	2,04
Não se aplica. O conselho não está constituído.	2	4,08
TOTAL CONSELHOS	49	100,00
4. Qual é a periodicidade média das reuniões do Conselho, no período examinado?		
Mensal ou menor período.	10	20,41
De mais de 1 mês até 3 meses.	19	38,78
Mais de 3 meses.	8	16,33
Sem periodicidade definida.	7	14,29
O conselho não se reuniu.	2	4,08
Impossível avaliar. Não foram fornecidas informações.	1	2,04
Não se aplica. O conselho não está constituído.	2	4,08
TOTAL CONSELHOS	49	100,00

⁶⁴ Os dados aqui apresentados são fruto da aplicação de questionários gerenciais pelas equipes da CGU, em ações de fiscalização nos municípios do Nordeste Brasileiro, nas 25^a a 27^a edições do Programa de fiscalização de municípios a partir do Sorteio Público, tendo como base a gestão de 2007/2008.

5. Qual é a média de participação dos membros do conselho nas reuniões?		
90% a 100% dos membros do conselho participam das reuniões.	15	30,61
60% a 89,99% dos membros do conselho participam das reuniões.	22	44,90
20% a 59,99% dos membros do conselho participam das reuniões.	5	10,20
Menos de 20% dos membros do conselho participam das reuniões.	1	2,04
Impossível avaliar. Não foram fornecidas informações.	4	8,16
Não se aplica. O conselho não está constituído.	2	4,08
TOTAL CONSELHOS	49	100,00
6. Há registro escrito das reuniões do conselho?		
Sim.	15	31,25
Parcialmente.	22	45,83
Não.	5	10,42
Impossível Avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	0	0,00
Não se aplica. O conselho não está constituído.		8,33
Outros.	4	100,00
TOTAL CONSELHOS	48	100,00
7. Os membros do conselho receberam capacitação?		
Sim. Todos os membros do conselho receberam capacitação.	12	25
Somente alguns membros do conselho receberam capacitação.	2	4,16
Nenhum membro do conselho recebeu capacitação.	26	54,16
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	4	8,34
Não se aplica. O conselho não está constituído.	4	8,34
TOTAL CONSELHOS	48	100
8. É fornecida ao conselho infraestrutura para o exercício de suas atribuições?		
Sim. O conselho conta com a infra-estrutura necessária ao desempenho de suas atribuições.	20	41,66
Parcialmente. A infraestrutura é insuficiente para o exercício de suas atribuições.	14	29,16
Não. O conselho não conta com infra-estrutura para o exercício de suas atribuições.	4	8,34
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	6	12,50
Não se aplica. O conselho não está constituído ou não está funcionando.	4	8,34
TOTAL CONSELHOS	48	100
9. O conselho acompanha a execução dos recursos do Fundeb?		
Sim, de modo geral o conselho acompanha a execução de recursos do Fundeb.	12	50,00
Não, de modo geral o conselho não acompanha a execução de recursos do Fundeb.	8	33,33
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	2	8,33
Não se aplica. O conselho não está constituído.	2	8,33
TOTAL CONSELHOS	24	100,00

10. O conselho tem acesso à documentação do Fundeb (extratos bancários, registros contábeis, demonstrativos gerenciais e outros)?		
Sim. Total.	17	70,83
Sim. Parcial.	2	8,33
Não.	1	4,17
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	2	8,33
Não se aplica. O conselho não está constituído.	2	8,33
TOTAL CONSELHOS	24	100,00
11. O conselho examina periodicamente os extratos bancários da conta do Fundeb?		
Sim. Mensalmente ou em menor período.	9	39,13
Sim. Bimestralmente ou trimestralmente.	1	4,35
Sem periodicidade definida.	5	21,74
O conselho não examina os extratos da conta do Fundeb.	6	26,09
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	2	8,70
Não se aplica. O conselho não está constituído.	1	4,35
TOTAL CONSELHOS	23	100,00
12. O conselho detectou alguma irregularidade na execução dos recursos do Fundeb, no período examinado?		
Sim.	4	8,16
Não.	34	69,38
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	6	12,24
Não se aplica. O conselho não está constituído.	4	8,16
TOTAL CONSELHOS	48	
13. O conselho supervisionou a realização do último censo escolar?		
Sim. O conselho supervisionou a realização do último censo escolar.	14	29,17
Não. O conselho não supervisionou a realização do censo escolar.	22	45,83
Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.	8	16,67
Não se aplica. O conselho não está constituído.	4	8,33
TOTAL CONSELHOS	48	100,00

APÊNDICE

APÊNDICE A - Instrumento de Construção de dados – Roteiro de entrevista

Índice	Pergunta	Eixo
1	No desenvolvimento de suas atribuições como profissional do controle, que obstáculos ou problemas você tem observado na atuação desses conselhos?	Estrutura e condições de trabalho
2	De que forma os conselheiros acompanham a execução dos recursos financeiros do Fundeb nos municípios?	Atuação cotidiana
3	Como agem diante de alguma situação imprópria na gestão do Fundeb?	Atuação cotidiana
4	Na sua visão, como ocorrem as relações entre os conselheiros e o poder municipal?	Estrutura e condições de trabalho
5	De que maneira ocorre a capacitação dos conselheiros nos municípios?	Conselheiros
6	Essa capacitação tem sido relevante para a atuação desses conselheiros?	Conselheiros
7	De que forma a autonomia tem se feito presente na atuação dos conselheiros?	Conselheiros
8	Enumere algumas fragilidades do atual modelo de conselhos para o Fundeb:	Composição e legislação
9	Na sua visão, o que é controle social?	Controle social
10	Na sua visão, o que é o conselho do Fundeb?	Controle social
11	Em que medida a atuação dos conselhos do Fundeb contribuem para a garantia do direito à Educação Básica?	Atuação cotidiana