

# **CONTROLE SOCIAL, FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: ASPECTOS EM DISCUSSÃO**

**Marcos Edgar Bassi – FEUSP/FAPESP**

carolbas@terra.com.br

**Rubens Barbosa de Camargo – FEUSP**

rubensbc@usp.br

**Resumo:** O trabalho examina conceitos, legislações e práticas do controle social exercido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundef; discute aspectos do controle social no financiamento da educação; analisa orientações do Tribunal de Contas/SP para a atuação do CACS; avalia a prática de controle social exercida pelo CACS no município de Suzano entre 1998 e 2006 e, por fim, analisa as novas atribuições do CACS estabelecidas pelo Fundeb, a partir de 2007, como perspectiva para o estabelecimento de uma gestão democrática do ensino público.

**Palavras-chave:** controle social; financiamento da educação; gestão democrática.

## **INTRODUÇÃO**

O problema de pesquisa deste trabalho procurou compreender e discutir concepções e práticas de controle social do financiamento da educação, no âmbito de atuação municipal do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundef. O trabalho examina na produção teórica conceitos acerca do controle social, tendo em conta alguns levantamentos, argumentos e análises sobre o assunto. Por meio de uma pesquisa documental examina as relações institucionais propostas aos CACS, sejam aquelas determinadas pela legislação mais ampla, sejam as oriundas do TCE/SP, aferindo suas repercussões. Com base em levantamento empírico avalia as dificuldades e os avanços na prática de controle social exercida pelo CACS no município de Suzano entre 1998 e 2006, utilizando-se dos recursos da pesquisa de campo e documental sobre a sua atuação, como um estudo de caso. Por fim, diante dos aspectos inicialmente abordados, analisa projetivamente as novas atribuições do CACS estabelecidas pelo Fundeb (EC 53/06 e a lei 11.494/07), como suporte para o estabelecimento de uma gestão democrática do ensino público. O trabalho também reflete as experiências dos autores como pesquisadores do financiamento da educação, como ocupantes de cargos diretivos de gestões públicas municipais no setor educacional e como conselheiros de CACS.

## **I- CONCEITOS TEÓRICOS E LEGAIS DE CONTROLE SOCIAL**

### **I.1 - Conceito polissêmico: alcance restrito ou ampliado de controle social**

O conceito de controle social sobre os recursos financeiros aplicados na educação foi introduzido com o Fundef, em 1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14, regulamentada pela Lei 9.424/96. A definição de controle social, porém, não é unívoca, constitui antes um conceito polissêmico. Ao buscar a definição conceitual de controle social, Duarte (2006) nota uma inversão no significado original do conceito.

De conceito descritivo do processo de influência e domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais), transforma-se em conceito operacional para designar o processo e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado. Nesse sentido, controle social passou a designar formas de exercício de poder por atores, os mais diversos presentes na sociedade civil, a fim de **deliberar** sobre aplicação de recursos e a **obrigação** de fazê-lo por parte das autoridades públicas. (DUARTE, 2006, pp. 8-9, grifos nossos).

Tal conceito se torna mais complexo e multifacetado, admitindo um caráter mais amplo ou restrito, ao se pensar as diferentes formas concretas que adquire a relação entre os próprios mecanismos de controle e o Estado.

Uma forma ampliada de se perceber esta dimensão poderia ser exemplificada pela ação das Agências Nacionais Setoriais que, segundo o governo federal,

são consideradas órgãos da administração pública indireta, responsáveis pela prestação de serviços essenciais à população. Além das agências reguladoras, fazem parte da estrutura do Governo Federal as de desenvolvimento regionais e de pesquisa. As agências reguladoras foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada (energia elétrica, telefonia, combustível, assistência à saúde). Além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem, também, regras estáveis para o setor, dando segurança aos investidores. (Brasil, [http://www.brasil.gov.br/governo\\_federal/estrutura/agencias/intro\\_agen](http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/agencias/intro_agen). Acesso em 10/04/07).

Nesta condição, devem ser consideradas as múltiplas implicações entre os interesses privados em relação aos interesses públicos. Por exemplo, a indicação de determinados membros para compor a Agência, pode configurar um “espaço normativo” nem sempre disposto a zelar pelo bom oferecimento destes serviços, visando o atendimento adequado do cidadão.

Marisa Duarte destaca que o controle social pode assumir uma conotação mais restritiva, identificado com a idéia de fiscalização das organizações públicas e privadas “em que o cidadão atua apenas no acompanhamento e na supervisão da aplicação dos recursos.” (DUARTE, 2006, p. 9). Ela identifica este tipo de controle social com aquele introduzido pelo Fundef. Ressalva, entretanto, que o seu enquadramento no campo restrito da fiscalização esvazia o alcance de conceito operacional, pois não é acompanhado da função deliberativa sobre a aplicação dos recursos. Não obstante, ao ressaltar as dificuldades de operacionalização do controle social, que atribui ao desinteresse do Estado na sua promoção, salienta que a

engenharia operacional que o desenhou pode “impulsionar uma cultura de controle social.” (DUARTE, 2006, p. 13).

Maria da Glória Gohn (2003) discute a questão do controle social a partir de concepções que disputam, de um lado, o caráter consultivo e, de outro, o deliberativo que os conselhos gestores de políticas públicas devem assumir no controle e na fiscalização do Estado. Mas, ao reafirmar o caráter deliberativo, reconhece a realidade local contraditória em que os conselhos estão inseridos.

Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização. (GOHN, 2003, pp. 88-9).

Desse modo, o caráter formalmente deliberativo não impede que os conselhos sejam esvaziados da potencial capacidade de controle social pelo interesse da elite política no exercício do poder, o que, na prática, os torna, quando muito, meros órgãos consultivos. Contudo, Gohn relaciona alguns aspectos necessários para o fortalecimento dessas instâncias para que possam interferir na política pública:

“... a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizados em sua composição;”  
 “... o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe;”  
 “... o problema da capacidade dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil;”  
 “... o acesso às informações (e à sua decodificação) tornando públicas as ações dos conselhos;”  
 “... a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros;”  
 “... o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros etc..” (GOHN, 2003, p. 91).

A autora destaca a questão da capacitação dos conselheiros da sociedade civil que os qualifique para uma participação na gestão e elaboração das políticas públicas, uma vez que “é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração.” (GOHN, 2003, p. 92).

Tal abordagem remete à questão da qualificação técnica e política das lideranças e dos atores populares para a formulação e análise das políticas públicas, bem como para a melhor avaliação dos interesses e estratégias de negociação em jogo nos Conselhos. Nesse âmbito, Carvalho destaca que

A capacitação técnica e política de lideranças sociais para ocupar espaços de proposição e negociação de políticas tem sido assumida pelos próprios conselhos e movimentos, em parceria com ONGs e universidades, e é o grande desafio do momento atual, provocando

a realização de inúmeros cursos, oficinas e seminários de capacitação para conselheiros. (1998, p. 18).

Tais aspectos evidenciam a complexidade e diversidade multifacetada sobre a questão conceitual acerca do controle social, que envolvem o campo de ações atribuídas ao CACS do Fundef.

## **I.2- Atribuições legais dos CACS do Fundef**

A responsabilidade pelo controle social sobre os recursos financeiros do Fundef redistribuídos às Prefeituras e aos Estados passou a ser uma das atribuições de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, junto com a incumbência de supervisionar o Censo Escolar do MEC em cada esfera administrativa de modo a assegurar a fidedignidade das informações sobre as matrículas na rede local. Para esta formalização normativa foi definida uma composição mínima destes CACS em nível federal, estadual e municipal que contava com representantes dos poderes executivos, de órgãos de categorias profissionais, de Conselhos de Educação (onde houver), de trabalhadores das escolas públicas de ensino fundamental (docentes, diretores, funcionários técnico-administrativos ou de apoio) e de pais de alunos de escolas públicas de ensino fundamental, dependendo da legislação editada em cada esfera administrativa.

Para cumprir estas atribuições, a legislação determinou que as administrações públicas deveriam deixar permanentemente à disposição dos CACS os registros contábeis e os demonstrativos da execução dos recursos do Fundef. Assim, os CACS exerceriam sua ação fiscalizadora *a posteriori* verificando se o Poder Executivo teria cumprido o prescrito em lei, não substituindo as formas de controle (Controle Externo e Controle Interno) estabelecidas constitucionalmente (BRASIL, 1988, art. 70 a 75).

A partir de 2004, nova legislação federal também incumbiu o CACS do acompanhamento da aplicação de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio de três programas: o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED); o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio ao Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA/Fazendo Escola). Cabia ao CACS emitir pareceres conclusivos sobre a sua análise das prestações de contas de cada programa. No caso específico do PAED, antes da análise e da emissão o CACS realizava a apreciação prévia de um Plano de Aplicação elaborado pela instituição que recebia os recursos. Desse modo, e apenas neste Programa, o Conselho do Fundef tinha ampliado o

alcance da sua função fiscalizadora e da perspectiva decisória. Tal aspecto decisório permitia associar um caráter deliberativo ao CACS em relação aos respectivos programas.

As penalidades previstas nas Resoluções do FNDE sobre estes programas diante de pareceres desfavoráveis emitidos pelo CACS, cujos aspectos da decisão não eram regularizados em um prazo pré-definido, poderiam levar até ao bloqueio (PNATE e PEJA/Fazendo Escola) e à suspensão (PAED) dos repasses financeiros.

A legislação que atribuiu função fiscalizadora ao CACS não lhe conferiu, contudo, qualquer poder decisório sobre os recursos do Fundef semelhante ao observado nas regras estabelecidas pelo FNDE. Não obstante, esse aspecto decisório pode ser encontrado em normas e instruções específicas editadas pelos Tribunais de Contas. No próximo item examinaremos este caráter no caso do Estado de São Paulo.

### **1.3- O TCE de São Paulo: normas que ampliaram o poder decisório do CACS**

Em conformidade com a legislação do Fundef e com a Constituição Estadual (Art. 256), a qual determina que as Prefeituras e o Governo Estadual prestem contas trimestralmente da aplicação de recursos no ensino (SÃO PAULO, s.d.), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) exige que, entre os documentos comprobatórios, encontre-se o parecer do CACS sobre o Fundef (TRIBUNAL, 2004a, p. 47).

Os documentos municipais devem seguir ao TCE/SP assinados pelo Prefeito, Secretário de Educação, Contador da Prefeitura e membros do Conselho de Educação. Não fica evidente, porém, se se trata do Conselho do Fundef ou do Conselho Municipal de Educação. De qualquer forma, ao solicitar as assinaturas desses representantes legais, a intenção da norma parece querer induzir que também os conselheiros, exerçam algum tipo de controle ou verificação sobre as informações prestadas.

Do ponto de vista formal, a emissão de parecer pelo CACS, sobre as contas do Fundef, prestadas pelas administrações públicas, assim como as assinaturas nos demonstrativos conferiam um aspecto decisório complementar ao seu papel fiscalizador. Este caráter, que pode ser considerado de deliberação sobre o uso dos recursos, parece escapar à interpretação de Marisa Duarte (2006) focalizada na estrita função fiscalizadora atribuída ao Conselho.

Segundo as orientações do próprio TCE/SP, a não aprovação das prestações de contas pelo Conselho sobre a aplicação dos recursos do Fundef pelas administrações públicas, comprovada pelo Tribunal de Contas e mantida a rejeição em julgamento pelo Poder

Legislativo estadual (Assembléia Legislativa) e municipal (Câmara dos Vereadores), poderia resultar em diferentes graus de penalidades (TRIBUNAL, 2004b, pp. 36-7).

Embora tais medidas que conferiam um caráter decisório ao CACS estivessem previstas em lei, grande parte dos processos efetivados em diferentes esferas administrativas gerou críticas quanto à possibilidade de efetivo controle social. Tais críticas se manifestaram em relação ao próprio conceito de controle social; à existência (ou não) de participação popular nos Conselhos; à eficiência e eficácia de sua atuação e aos aspectos meramente formais do cumprimento da legislação vigente, como veremos a seguir.

## II - DILEMAS, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NA EDUCAÇÃO

Diversos estudos têm ressaltado os dilemas e contradições revelados pelo CACS ao constatarem a ineficácia e as limitações que se apresentam no exercício da sua estrita função fiscalizadora, característica do tipo do controle social a ele atribuído. Por outro lado, também destacam a importância e os desafios da introdução do controle social para uma efetiva democratização do Estado brasileiro e a ampliação da participação popular e desenvolvimento da cidadania. (ARELARO, 2003; ARAGÃO, 2003; GEMAQUE, 2004; CARVALHO, 1998; OLIVEIRA, 2001; OLIVEIRA, 2003; DAVIES, s.d.).

Marcos Mendes classificou de inócua e ineficaz a atuação do CACS. Segundo o autor, esse foi o principal fator associado às irregularidades na gestão dos recursos do Fundef, identificadas em auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) em número significativo de municípios. As irregularidades encontradas decorriam da baixa qualidade do controle gerencial, de indícios de desvio de finalidade e de fraudes em processo licitatórios, por conta do não funcionamento regular do CACS, de sua não constituição ou, ainda, da interferência do prefeito na escolha dos seus membros. (MENDES, 2004, pp. 16-9).

Não obstante, as denúncias de fraude e de má gestão no uso dos recursos do Fundef, em sua maioria, segundo o Deputado Federal Carlos Abicalil (PT), Presidente da Comissão de Educação e Cultura, foram apresentadas por iniciativa dos precários CACS em funcionamento. (XIMENES, 2004). Tais iniciativas indicam a importância de se aprimorar seu arranjo institucional para que se assegure o maior alcance e autonomia de suas atribuições.

Romualdo Portela de Oliveira (2003), por seu lado, salienta que essa distorcida prática, acobertada pelo suposto papel fiscalizador, impossibilita a ampliação do poder de

controle da população sobre o funcionamento do Estado. Para ele, os conselhos na área educacional são meramente burocráticos e acabam legitimando decisões já tomadas na esfera do Executivo.

[Eles] não se destinam, desde a sua concepção, a ampliar o poder da população sobre o funcionamento do Estado, mas, se cumprirem adequadamente com suas funções, garantir a adequação dos procedimentos adotados pelo Poder Público ao estabelecido em lei. [As] suas atividades, na maioria dos casos, [são] marcadamente burocráticas e legitimadoras de decisões já tomadas na esfera do executivo. (OLIVEIRA, 2003, pp. 103-4).

Aprofundando a crítica, o autor refuta a tese de que “a municipalização do ensino possibilitaria maior controle social sobre as políticas educacionais, dada a proximidade entre os usuários dos serviços educacionais e os gestores e decisores encarregados da mesma.” (p. 103). Para ele, não é a alteração da esfera de governo, mas a existência de organismos de gestão representativos e com poder de decisão que podem implicar a real democratização da gestão educacional. Oliveira destaca ainda a experiência de implantação dos Conselhos Regionais dos Conselhos de Escola (CRECEs) na gestão Luisa Erundina (PT), na Prefeitura de São Paulo (1989-1992), como alternativa no sentido de conferir algum poder decisório à participação popular. Para cumprir um efetivo controle social democrático do Estado, o Conselho deve ser constituído com representação lastreada na sociedade civil organizada e assumir a gestão e a deliberação sobre o destino das verbas da educação. (OLIVEIRA, 2003, p. 104).

Pedro Jacobi chama a atenção para o fato de que a ineficácia na utilização dos recursos nos níveis subnacionais de poder se deve a um padrão altamente heterogêneo de descentralização. Desse padrão advêm iniciativas de gestão que oscilam “entre [as] que inovam na lógica da gestão com participação e as que mantêm as fórmulas tradicionais de clientelismo e patrimonialismo” (2000, pp. 17-8). Esse ponto de vista atenua a crítica que, de certa forma, generaliza a ineficácia do tipo de controle social exercido pelo CACS. O argumento de Jacobi reconhece que as iniciativas de democratização e de participação popular são promissoras, acrescentando, porém que tal possibilidade está sujeita à vontade política do governante (p. 26).

Estamos de acordo com esta perspectiva de que, no atual contexto, a implantação de medidas e organismos com estas características depende da vontade política de gestores públicos comprometidos com a democratização do Estado e a participação popular na gestão das políticas públicas. Porém, a alternância do jogo democrático pode também fazer retroceder tais iniciativas, quando governos sucessores têm vontade política avessa à participação popular e à democratização do Estado e a sociedade civil encontra-se fragilizada.

Assim, mesmo as iniciativas de gestão participativa e de *empowerment* popular poderão viver retrocessos. Foi exatamente o que ocorreu na Prefeitura do Município de São Paulo sob as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, que sucederam a de Luisa Erundina.

O exercício mais efetivo do controle social e das políticas participativas ganha maior nitidez quando visto pelo ângulo do *empowerment*. Marcus André Melo o define como

o processo de fortalecimento dos recursos e capacidades das comunidades pobres – homens e mulheres – de forma a dotá-los de condições de participar ativamente do processo decisório e de implementação de políticas públicas, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por essas decisões, tornando-as mais transparentes e efetivas (s.d., p. 2).

Para o autor, as políticas de participação popular assim constituídas valorizam a condição de agente dos indivíduos, ao prover-lhes as condições de acesso aos processos decisórios e de capacidade de influência sobre a ação administrativa dos governos. As ações e políticas ou estratégias de *empowerment* devem enfrentar problemas da ação coletiva e do controle social, os quais dificultam a relação dos cidadãos com a burocracia pública e com os governantes (s.d., pp. 5-7).

A discussão até agora realizada, embora não esgote o assunto, caracteriza a complexidade do tema Controle Social. Não se acredita simplesmente que o seu exercício, mesmo combinado com algum grau de poder decisório do CACS, esteja sustentado em normas editadas pelos Tribunais de Contas. A norma do TCE paulista, por exemplo, de exigência de emissão de pareceres pelos Conselhos, não altera as fragilidades mencionadas, na verdade reforça a formalidade burocrática. Não se acredita, também, que a mera divulgação de dados e atas na mídia eletrônica, conforme defende Marisa Duarte (2006), possa resolver esse assunto. Em vários casos, o uso da mídia eletrônica como estratégia de publicização das decisões de conselhos ou de instâncias coletivas serve para “opacizar” ainda mais as informações disponíveis.

A atuação eficaz dos Conselhos depende de fatores muito mais amplos que devem responder à complexidade do tema. Os autores deste artigo entendem que, tendo como pressuposto a efetivação do princípio da gestão democrática do ensino público, torna-se bastante promissora a participação popular sustentada em uma perspectiva de cidadania ativa para superar parte dos dilemas e contradições no controle social da educação, ou seja, sob um ambiente de gestão democrática no setor público, o CACS pode incorporar a participação popular e promover um maior controle social, ainda que limitadamente. A vontade política de incluir a participação popular nos processos decisórios da gestão pública municipal, qualificada pelo princípio da gestão democrática no ensino público e propiciando estratégias

de *empowerment* dos representantes da comunidade escolar, pode engendrar uma combinação virtuosa para a democratização da gestão e controle social do Estado. É o que pretendemos demonstrar, a seguir, com o relato do CACS do município de Suzano/SP.

### III - CONSIDERAÇÕES SOBRE O CACS DO FUNDEF: O CASO DO MUNICÍPIO DE SUZANO/SP

A discussão conceitual acima ressoa na experiência de gestão da política pública educacional no âmbito municipal, vivenciada pelos autores na Prefeitura de Suzano, Estado de São Paulo, em 2005 e 2006.

A mudança do contexto político partidário na gestão desse município, em 2005, trouxe a possibilidade de desenhar e implementar experiências inovadoras na gestão da política educacional, uma vez que o novo governo municipal foi eleito por se comprometer com a condução da administração pública de acordo com orientações democráticas e com a participação popular, em lugar da forma tradicional que, desde muitos anos, mantinha-se no poder administrativo da cidade.

Nesta seção, descrevemos alguns procedimentos da prática do CACS ao longo de sua vigência que indicam diferentes posturas no exercício do controle social.

#### **III.1 Política para a implementação da gestão democrática nos Conselhos de Educação**

A Secretaria Municipal de Educação de Suzano (SME), para o período de 2005 a 2008, estabeleceu 5 prioridades para a execução de sua política educacional: (a) democratização do acesso e da permanência na escola; (b) democratização da gestão; (c) busca da melhoria da qualidade do ensino; (d) educação inclusiva e (e) educação de jovens e adultos. Cada uma destas prioridades implicou grande variedade de planos e ações para a sua real execução no âmbito municipal, porém a descrição pormenorizada desta execução ultrapassa os limites deste texto.

Focalizando a *Democratização da Gestão*, para a implantação dessa prioridade uma das primeiras ações da SME foi recompor o CACS e Conselho de Alimentação Escolar (CAE), cujos mandatos se encerraram na gestão anterior e não havia membros nomeados como conselheiros, além de oferecer suporte ao Conselho Municipal de Educação (CME), que se encontrava em pleno mandato. Na recomposição, o objetivo da SME foi superar certas práticas formais que tratavam tais Conselhos Institucionais apenas como instâncias

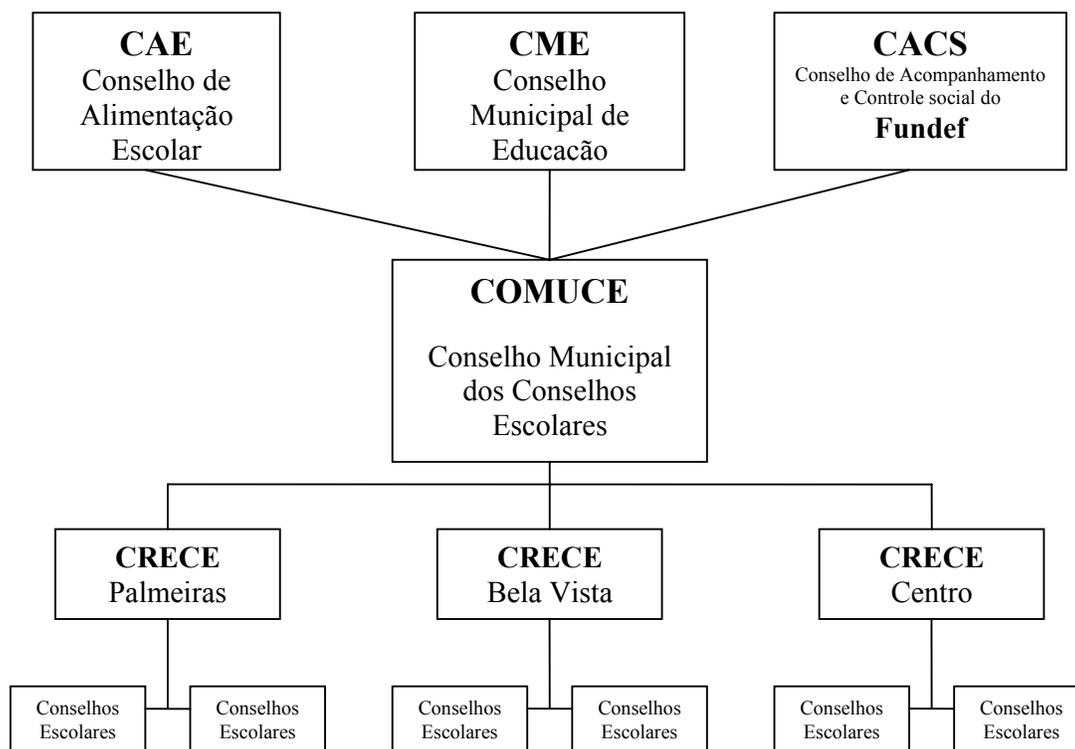
burocráticas, passíveis de serem manipuladas pelos chefes do Poder Executivo e, assim, dotados de alguma autonomia frente ao governo municipal.

Por conta das leis municipais que estabeleceram os diferentes Conselhos Institucionais de Educação e pelas orientações emanadas pelo Gabinete de SME, para a representação dos diferentes segmentos sociais nos diferentes Conselhos foram convocadas assembléias, via comunicados às escolas da rede e edital publicado em jornal local, para que pais ou responsáveis pelos alunos pudessem eleger, de uma forma um pouco mais democrática, seus representantes. Os órgãos de classe representativos de categorias profissionais, sediados na cidade, tais como a Seccional da OAB, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e a sub-sede do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), foram convidados para indicar representantes. A iniciativa posterior da própria APEOESP de não mais participar do processo fez com que a indicação do representante dos professores passasse a ocorrer por meio de assembléia da categoria estimulada pela SME.

A SME também decidiu que os seus representantes nesses Conselhos não disputariam a Presidência. Desse modo, foram eleitos os representantes dos pais dos alunos para a presidência do CACS e do CAE e uma professora para a do CME. Nas primeiras reuniões cada Conselheiro recebeu uma apostila contendo a legislação federal e municipal sobre educação, além de outras informações, manuais e textos sobre a sua atuação específica.

Nas unidades escolares foram implantados Conselhos Escolares, de caráter deliberativo, regidos por legislação municipal específica, aprovada em meados de 2005. Com as eleições de conselheiros, ocorrida em setembro, não apenas foram estabelecidas relações mais democráticas nas unidades escolares, mas também se procurou traduzir, na prática, a vontade política de se avançar um primeiro passo na proposta de enfrentar, de forma sustentável, o problema da representação e da legitimidade do segmento dos pais ou responsáveis dos alunos e dos próprios alunos nos Conselhos Institucionais, a partir dos Conselhos Escolares.

Nesse sentido, foi proposta uma estrutura de conselhos que interligava os Conselhos Escolares aos Conselhos Institucionais. Entre uns e outros se iniciou a constituição de três Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas (CRECEs), compostos por representantes dos Conselhos Escolares de três regiões da cidade (Norte, Centro e Sul) e, a partir de representações destes, se instalaria o Conselho Municipal de Conselhos de Escolas (COMUCE). Dessa instância, segundo a proposta original de estrutura de conselhos da educação deveriam ser eleitos os representantes para os Conselhos Institucionais. A Figura 1 representa a estrutura de conselhos de educação do município de Suzano/SP.

**FIGURA 1 – Estrutura de Conselhos da Educação de Suzano/SP**

### III.2 Diferentes práticas de controle social no CACS do Fundef de Suzano

No caso específico da atuação CACS de Suzano, esta nova postura, orientada em princípios da gestão democrática, contrastou com a praticada na gestão política do governo anterior.

Os pareceres elaborados pelo CACS ao longo da vigência do Fundef revelam essas duas posturas no já restrito papel de controle social a ele atribuído. Desde sua implantação, em 1998, até o final de 2004, prevaleceu uma atitude que cumpriu uma mera rotina burocrático-formal em correspondência à exigência legal. A partir de 2005 e até meados de 2006, o CACS passou a registrar uma prática mais autônoma e crítica, refletindo as diretrizes educacionais mais democráticas adotadas pela nova gestão à frente da Secretaria da Educação, em correspondência, por seu lado, aos princípios assumidos pelo novo governo municipal, eleito em 2004.

Desse modo, os indicadores da rotina burocrático-formal ou de práticas mais democráticas no funcionamento do CACS refletem, em última instância, o padrão de diretrizes políticas assumidas pela gestão democrática da educação, em sintonia com a gestão governamental à frente das prefeituras municipais.

No primeiro e mais longo período, os pareceres condizem com o mero cumprimento burocrático e formal da exigência legal<sup>1</sup>. Neste período de 7 anos, o CACS emitiu mais de 26 pareceres. A mera rotina burocrática encontra-se registrada em todos os pareceres emitidos até 2004. O indício mais evidente desta postura encontra-se na redação idêntica do texto de todos eles, enviados com a prestação de contas ao TCE/SP, a despeito das mudanças na composição dos seus membros, nos sucessivos mandatos, do período. O texto é cópia fiel de um modelo de parecer “sugerido” ao Conselho pela CONAM - Consultoria em Administração Municipal<sup>2</sup>. Curiosamente, o mesmo modelo serviu de referência para parecer elaborado pelo CACS da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, um município limítrofe à Suzano.

Nesses pareceres não há qualquer menção a eventuais irregularidades cometidas pela Prefeitura, insuficiência de documentos ou quaisquer outras informações eventualmente não obtidas. Todos são favoráveis à prestação de contas e repetem *ipses litteris* que “as demonstrações contábeis analíticas e sintéticas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a obediência àqueles preceitos da Lei do Fundo [trecho omitido em alguns pareceres], como também da Lei Federal nº 9.394, de 22/12/96, que estabeleceu as diretrizes e bases da Educação Nacional.” (SUZANO, 1998 a 2004).

Tais pareceres, na sua maioria, foram elaborados, assinados e enviados junto com toda a documentação comprobatória dos gastos com o ensino em conformidade com as datas e procedimentos formais, sempre no último dia útil do mês subsequente ao do fechamento do trimestre. Contudo, na prática, esse é o prazo em que a contabilidade da Prefeitura elabora os demonstrativos, não havendo tempo hábil até o dia do envio da documentação comprobatória para que os conselheiros dispusessem de acesso a todos os documentos, pudessem examinar os registros de despesa em um tempo adequado e realizar eventuais diligências *in loco*. Assim, pode-se inferir um procedimento artificial no texto idêntico de todos os pareceres apesar do cumprimento da formalidade legal.

Uma postura mais ativa e autônoma passou a se refletir no conteúdo dos pareceres e documentos produzidos pelo CACS em 2005 e 2006. A recomposição do CACS em bases mais democráticas correspondentes à postura da gestão política então eleita para o governo municipal foi determinante para essa outra atitude.

De modo geral, o CACS passou a ser mais exigente e crítico na análise das prestações de contas no novo contexto político local. Paulatinamente, os conselheiros passaram requerer e a acessar, além da folha de pagamentos de professores e funcionários lotados no ensino fundamental, todos os outros documentos contábeis e de compras relativos às despesas com recursos do Fundef, organizados e arquivados pela Secretaria de Administração e pela

contabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão Orçamentária. Esse acesso não ocorreu sem dificuldades □ tanto dos conselheiros em entender a linguagem e a complexidade dos registros contábeis públicos quanto do próprio setor contábil em se abrir para a transparência das informações □ e conflitos no relacionamento entre ambos, mesmo sob um governo comprometido com a transparência e democratização. Ainda assim, a gestão municipal permanece com zonas obscuras e resistentes à publicização em função da sua tradicional forma de gestão<sup>3</sup>.

A composição e atuação de uma equipe na SME foi um dos pré-requisitos fundamentais para a concretização da prioridade da *democratização da gestão* com vistas a indução à participação dos usuários, não só no CACS, mas em todos os conselhos da educação. Esse pré-requisito contribuiu para assegurar a autonomia e atividade dos Conselhos Institucionais e a criação de Conselhos Escolares, dos CRECEs e do COMUCE, com maior transparência de informações (muitas delas centralizadas em outros órgãos da Prefeitura), bem como a administração dos conflitos que, já se esperava, emergiriam da maior participação da população nos antigos e novos espaços compartilhados da gestão pública educacional.

Um segundo pré-requisito importante, já mencionado, foi mudança na forma de indicação de representantes para o CACS, assim como para os outros Conselhos Institucionais. Outro pré-requisito importante foi a oferta de cursos de capacitação aos Conselheiros. Alguns representantes do CACS puderam participar de um programa de formação em assuntos relacionados ao financiamento da educação e ao orçamento público desenvolvido e oferecido pela Faculdade de Educação da USP (CEPPPE, 2004), além das discussões realizadas com o material entregue inicialmente.

A conjunção dessas pré-condições fez com que, desde o início de 2005, o CACS alcançasse alguma autonomia no exercício de suas atribuições e no uso do seu poder decisório, quando da elaboração de pareceres sobre as prestações de contas da SME para a Prefeitura Municipal de Suzano, como parte da documentação a ser enviada ao TCE/SP. Não é o caso de examinar aqui o mérito no uso desse poder, mas o fato é que o conteúdo dos pareceres passou a conter muitas ressalvas e pormenores das análises realizadas, a ponto dos pareceres do primeiro e do segundo trimestres de 2006, “rejeitarem” a prestação de contas, relacionando os motivos de tal decisão, muitos deles em razão da morosidade do governo municipal em atender as solicitações de informações e de esclarecer a aplicação dos recursos financeiros da educação. Além disso, desde o início de seu primeiro mandato neste período os conselheiros se recusaram a apor suas assinaturas nos demonstrativos trimestrais enviados ao

TCE/SP, justificando sua decisão no fato de não realizarem, a tempo, uma análise mais pormenorizada e nem receber informações sobre a totalidade dos recursos aplicados na educação municipal.

Com base nesta experiência, acreditamos que a constituição dos Conselhos, em geral, e do CACS, em particular, com características mais democráticas, ao lado de condições que assegurem a sua autonomia, é uma medida que contribui para a prática de um papel mais efetivo da participação popular e de maior alcance no controle social do Estado.

#### IV- DO FUNDEF AO FUNDEB: ALTERAÇÕES NOS MECANISMOS FORMAIS DE CONTROLE SOCIAL

Não se pode desconsiderar, contudo, que, mesmo apresentando deficiências, a criação do CACS como espaço público de participação popular (onde houve) para a fiscalização dos recursos financeiros aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, pode representar uma conquista democrática, ainda insuficiente, mas que deve ser aprimorada. Um Conselho organizado de modo autônomo, constituído democraticamente, com representação de movimentos sociais, que fiscalize todos os recursos da educação, que possa ter um caráter propositivo ou gestor e sustentado pela administração pública pode vir a ter condições de exercer um efetivo e ativo controle social.

Parece ser este o sentido da maior parte das modificações determinadas pela legislação do Fundeb. Do ponto de vista legal, o papel dos CACS, formal e juridicamente, parece ter ficado mais relevante, podendo se tornar mais eficaz. A título de comparação, durante a vigência das novas regras do financiamento da educação sob o Fundeb, será submetida ao acompanhamento e ao controle social do conjunto dos CACS uma importância superior à submetida pelo Fundef (R\$ 31,2 milhões, em 2005) que deverá atingir, segundo o MEC, algo previsto em torno de R\$ 55 bilhões anuais, a partir de 2009.

Para tentar conferir um pouco mais de eficácia ao seu papel de controle, acompanhamento e fiscalização, a legislação federal regulamentadora do Fundeb (Lei 11.494/07) introduziu dispositivos que não constavam na do Fundef e que concedem maior poder decisório e maior autonomia e independência aos CACS em relação à administração pública.

Quanto ao aspecto decisório, a legislação tornou necessária, em todo o território nacional, a apresentação de pareceres do CACS sobre as prestações de contas realizadas pelo Poder Executivo. Tais pareceres instruirão os documentos de prestação de contas a serem

enviadas aos Tribunais de Contas competentes. No Fundef, a emissão de pareceres não se encontrava regulamentada em lei e dependia de normatização editada pelos Tribunais de Contas. A legislação do Fundeb assegura aos CACS, além da permanente disponibilização dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais já previstos anteriormente, a possibilidade de convocação do Secretário da Educação ou do servidor equivalente para prestar esclarecimentos. Os conselheiros podem também solicitar cópias dos documentos referentes aos processos de compras, como as licitações e os registros de empenho, liquidação e pagamento, das folhas de pagamentos dos profissionais da educação e dos convênios realizados com as instituições filantrópicas que oferecem serviços educacionais ao Poder Executivo. A legislação também dispõe, diferentemente das orientações legais do Fundef, que os conselheiros podem (e devem) realizar vistorias e inspetorias nos locais que utilizam recursos provenientes do Fundeb. Outro dispositivo, restrito ao âmbito municipal e pouco evidente para a elevação do poder decisório, mas com implicações para o *empowerment* dos Conselhos e para a ampliação do alcance do controle social sobre as várias faces da política educacional, é a possibilidade de integração do CACS ao Conselho Municipal de Educação, como uma Câmara voltada à análise do financiamento da educação básica local. Por fim, o poder decisório também é ressaltado pela atribuição conferida ao CACS de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária (além do Censo Escolar), o que o aproxima do planejamento da política educacional e pode conferir uma maior sentido efetivo ao exercício do controle social a cargo dos conselheiros.

Várias medidas relativas aos critérios de composição, ao processo eletivo dos conselheiros, aos impedimentos e salvaguardas de atuação, parecem possibilitar uma atuação um pouco mais autônoma e independente aos Conselhos do Fundeb diante dos governos. Assim, o número de representantes nos três níveis de governo foi ampliado. Em todos eles, no mínimo (dependendo das legislações locais) os pais passaram a ter dois representantes e os estudantes, que não tinham nenhuma cadeira no Fundef, terão direito a dois representantes. Contudo, no nível federal o Conselho do Fundeb contará com pelo menos 6 membros do governo federal em um total de 14 membros, o que mostra a representação exagerada deste segmento e no nível estadual também haverá um número maior de representantes do Poder Executivo (serão no mínimo 3), porém mais equilibrada diante dos outros segmentos. No nível municipal, ao contrário, além da maior presença de pais e de estudantes, os diretores e professores contam, no mínimo (dependendo das legislações locais), um representante cada, quando antes dispunham de apenas um assento. Nesse nível ainda permanece uma

representação, onde houver, do Conselho Municipal de Educação, acrescida agora de uma representação do Conselho Tutelar local.

Adicionalmente, a legislação tenta assegurar processos eletivos independentes aos vários segmentos representados: os pais de alunos e os estudantes devem ser indicados em processo eletivo organizado pelos respectivos pares, sendo um deles indicado por entidade estudantil representativa; os professores e os servidores devem ser indicados pelas entidades sindicais das categorias. Diferente da legislação do Fundef, aos representantes eleitos e indicados a legislação do Fundeb oferece algumas salvaguardas para uma atuação autônoma durante o mandato, como a vedação de faltas injustificadas aos estudantes e de exoneração, demissão, afastamentos ou faltas injustificadas aos diretores, professores e servidores.

A perspectiva de maior autonomia dos CACS do Fundeb parece também se revelar na legislação regulamentadora que enumerou vários tipos de impedimentos. Para a composição dos Conselhos, os parentes e cônjuges, até terceiro grau do Chefe do Executivo, dos Ministros e dos Secretários Estaduais e Municipais; funcionários que trabalhem na tesouraria ou na contabilidade e sejam responsáveis pelo controle interno; e também pais de alunos que ocupem cargos de livre nomeação e exoneração não poderão compor o CACS. Outro impedimento importante é que o representante do governo gestor dos recursos não pode mais ocupar a presidência dos CACS do Fundeb. Esta última prática em particular, generalizada pelo Brasil, funcionou como um inibidor decisivo da atuação dos Conselhos do Fundef.

É importante destacar que muitas das medidas e alterações introduzidas na legislação federal para o melhor exercício do controle social sobre os recursos do Fundeb já haviam sido propostas ainda na vigência do Fundef seja em estudos sobre o tema, seja pelos movimentos sindicais ou entidades participantes em CACS, seja por parlamentares ligados ao setor da educação, seja pelos próprios conselheiros dos CACS do Fundef.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo foi investigado o conceito polissêmico do controle social que parte de uma definição do controle do Estado sobre a sociedade para uma “situação invertida” em que prevalece, num sentido mais contemporâneo, o controle da sociedade sobre o Estado. Porém, para a realização do exercício do controle social nessas condições são necessárias iniciativas e ações organizadas e qualificadas construídas no tensionamento dos interesses em jogo no campo político da sociedade e do Estado.

Para se efetivar a participação popular e caracterizar um controle social eficaz sobre o Estado, práticas que constituam o *empowerment* de atores sociais, ao agregar condicionantes como a ampliação e institucionalização de instâncias de participação popular; a oferta de cursos de capacitação e formação dos usuários da educação; a transparência (com o uso dos recursos tecnológicos de divulgação, ainda que insuficientes, pois facilmente moldáveis a prevalecentes posturas conservadoras) e a permanente disponibilização de informações necessárias ao controle social do estado brasileiro parecem depender, decisivamente, da vontade política e do compromisso dos gestores públicos concretizados em medidas que se sustentem pelo princípio da gestão democrática no ensino público.

O âmbito da administração pública brasileira, de modo geral, está demarcado por posturas autoritárias e refratárias à participação popular na co-gestão das políticas públicas, até mesmo em relação à mera fiscalização. Nesses âmbitos, as modificações introduzidas pelo Fundeb correm o risco de terem sua perspectiva de controle social do Estado senão anuladas, no mínimo atenuadas e absorvidas segundo interesses políticos predominantes de características conservadoras e tradicionais. Entendemos, nestas circunstâncias, onde, de modo geral, também está ausente uma sociedade civil organizada, com entidades sindicais, movimentos sociais e organizações não governamentais atuantes, a efetividade dos novos mecanismos favoráveis ao aumento do controle social, semelhantes aos introduzidos pelo Fundeb, somente podem progredir nas esferas em que a ação governamental assumir políticas assentadas na gestão democrática.

## BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, José Wellington M. de. O Fundef: controle social e gestão democrática. Um balanço crítico. In: **Gestão em Ação**. Salvador: UFBA; ISP, vol. 6, n. 2, jul./dez. 2003.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Os fundos públicos no financiamento da educação**. O custo Fundeb: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal? Livre Docência. Faculdade de Educação da USP, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12/09/96 (a).

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19/12/06.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 339**, de 28/12/06.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20/12/96 (b).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9424**, de 24/12/96 (c).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20/07/07.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**, 1998. Obtido na <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html> . Acesso em 24/05/04.

CEPPE (Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação). **Formação inicial e continuada de Pesquisadores, Conselheiros e Técnicos na área de**

**Financiamento da Educação e seus mecanismos de Controle Social nos Municípios de Campinas, Rio Claro, São Carlos e São Paulo.** FEUSP, 2004.

DAVIES, Nicholas. **Conselhos do Fundef** – a participação impotente, (s.d.). Disponível em <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nicolas14.pdf> . Acesso em 15/05/07.

DUARTE, Marisa R.T. **O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação.** Trabalho apresentado na 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2006. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2087--Int.pdf> . Acesso em 10/04/07.

GEMAQUE, Rosana M. O. **Financiamento da Educação** – o Fundef na educação no Estado do Pará – feitos e fetiches (Tese de Doutorado), FEUSP, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

JACOBI, Pedro. Educação, ampliação da cidadania e participação **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 26, n. 2, 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022000000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022000000200002&lng=pt&nrm=iso) . Acesso em 06/03/07.

MELO, Marcus André. *Empowerment* e Governança no Brasil: Questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. **Background paper - World Bank – Brazilian Office.** (s.d.).

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 no endereço eletrônico [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br) . Acessado em novembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Descentralização da educação fundamental:** avaliação de resultados do Fundef. Obtido na <http://www.braudel.org.br/marcosm.htm> . Acessado em 08/11/04, (s/d).

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. In: **Gestão em Ação.** Salvador: UFBA; ISP, vol. 6, n. 2, jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, Rosenanda Marta de. **Participação popular e políticas públicas:** os conselhos municipais de educação e de acompanhamento e controle social do fundef na região de Campinas. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, 2001.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo.** Imprensa Oficial, s.d.

SÃO PAULO (Governo do Estado). SEE. **Plano Estadual de Educação** – Documento preliminar, 2003, mimeo.

SUZANO (Prefeitura). Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (1998 a 2006).

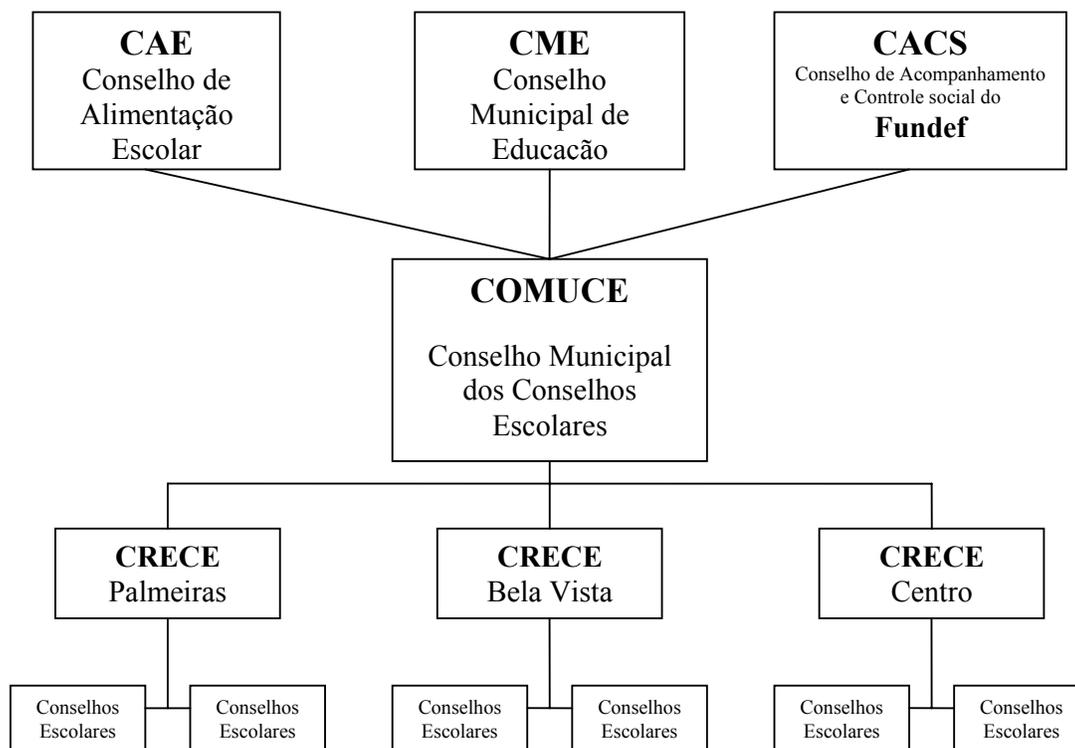
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Aplicação de recursos no Ensino.** Instrução nº 1/97, aprovadas pela Resolução nº 12/97. Imprensa Oficial.

\_\_\_\_\_. **Aplicação de recursos no Ensino** – Manual Básico 2004. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Guia de orientação aos membros do Conselho do Fundef.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2004b.

XIMENES, Lígia. Recurso público, controle democrático. **Revista Educação.** São Paulo, edição nº 86 (Entrevista com o Deputado Federal Carlos Abicalil, PT-MT), 2004.

**FIGURA 1 – Estrutura de Conselhos da Educação de Suzano/SP**



<sup>1</sup> O restante dos documentos produzidos ou disponíveis nos arquivos do CACS no período não oferece informações mais esclarecedoras. O Livro Ata do CACS não foi encontrado. Sequer é possível afirmar que os pareceres eram elaborados em reuniões específicas do CACS. A entrega dos pareceres nas datas estipuladas pelo TCE-SP sugere que as assinaturas eram colhidas para cumprir a norma e os prazos, à revelia de uma análise apropriada das prestações de contas.

<sup>2</sup> Empresa especializada na manutenção e fornecimento de processos de gestão orçamentária e contábil para administrações municipais no Estado de São Paulo.

<sup>3</sup> A atuação de uma equipe sensível e estimuladora da participação popular na SME acirrou certas contradições entre os setores da Prefeitura que realizam atividades-fim e possuem contato intensivo com a população como saúde, educação e assistência social, e aqueles setores caracterizados como atividades-meio, em geral mais burocratizados, voltados quase que unicamente para o fluxo interno dos processos administrativos e legais.