



UNICAMP

GENE MARIA VIEIRA LYRA SILVA

**“CONTROLABILIDADE SOCIAL – O
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA PELAS MÃOS DOS CONSELHOS
ESTADUAIS DO FUNDEB”**

**CAMPINAS
2013**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

GENE MARIA VIEIRA LYRA SILVA

**“CONTROLABILIDADE SOCIAL – O FINANCIAMENTO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA PELAS MÃOS DOS
CONSELHOS ESTADUAIS DO FUNDEB”**

Orientador(a): Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educativos.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELA ALUNA GENE MARIA VIEIRA LYRA SILVA E
ORIENTADA PELO PROF.DR. NEWTON ANTONIO PACIULLI
BRYAN

Assinatura do Orientador

**CAMPINAS
2013**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Si38c Silva, Gene Maria Vieira Lyra, 1960-
Controlabilidade social - o financiamento da educação pública pelas mãos dos
conselhos estaduais do Fundeb / Gene Maria Vieira Lyra Silva. – Campinas, SP :
[s.n.], 2013.

Orientador: Newton Antonio Paciulli Bryan.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de
Educação.

1. Conselhos estaduais. 2. Controle social. 3. Educação pública -
Financiamento. 4. Políticas públicas - Financiamento. I. Bryan, Newton Antonio
Paciulli, 1947-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.
III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Social controllability - the funding of public education at the hands of
state boards of Fundeb

Palavras-chave em inglês:

States boards

Social control

Public Education - Funding

Public policies - Financing

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Newton Antonio Paciulli Bryan [Orientador]

Estela Maria Miranda

Sandra Aparecida Riscal

Luis Enrique Aguilar

José Roberto Rus Perez

Data de defesa: 04-11-2013

Programa de Pós-Graduação: Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

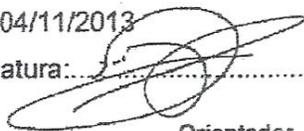
**CONTROLABILIDADE SOCIAL – O FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO PÚBLICA PELAS MÃOS DOS CONSELHOS
ESTADUAIS DO FUNDEB**

Autor : Gene Maria Vieira Lyra Silva
Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Gene Maria Vieira Lyra Silva e aprovada pela Comissão Julgadora.

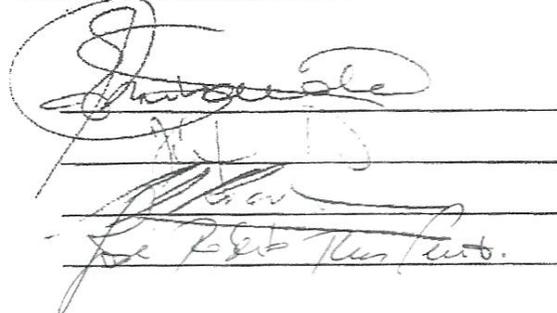
Data: 04/11/2013

Assinatura:



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



2013

Aos meus pais,
que não viveram para acompanhar-me até aqui.

A Hamilton,

por estar comigo em todos os caminhos.

A Raquel,

por dar sentido à minha vida e ter se tornado uma
cidadã consciente.

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas e instituições que me possibilitaram realizar esta tarefa, minha mais profunda gratidão e respeito, em especial:

ao professor Newton Bryan, meu orientador, pela confiança e pelo apoio intelectual em mim depositados;

ao professor Luis Aguilar e à professora Estela Miranda pelo tom fraterno as importantes contribuições e pelo estímulo crítico ao meu trabalho, no processo de qualificação e, principalmente, no momento da defesa;

às professoras Sandra Riscal, Gabriela Rizo, Maria Lilian Colares, Adriana Momma e ao professor José Rus Perez, por terem gentilmente aceitado o convite para participarem da banca de defesa;

aos professores deste Programa, em nome do Professor Dario, que, nos debates formais ou informais, ampliaram o meu aporte teórico;

aos colegas do Programa, que, de uma forma ou de outra, compartilharam comigo alegrias e aflições por esse período;

a todos os funcionários da secretaria deste Programa, em nome de Nadir Camacho, sempre tão atenciosos e gentis comigo;

aos amigos da Universidade Nacional de Córdoba por toda presteza, acolhimento, carinho e amizade a mim dedicados durante minha missão de estudo na Argentina, não vou esquecê-los;

ao Lapplane/FE/Unicamp por ter executado o projeto de missão de estudos em parceria com a Universidade Nacional de Córdoba, importante experiência para os doutorandos;

ao professor Luiz Fernandes Dourado e à professora Ângela Mascarenhas, da FE/UFG, pelo incentivo e contribuições no início desta caminhada;

aos membros dos CACS/Fundeb do Amazonas, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás, que contribuíram para a realização da pesquisa, como também, às equipes executivas dessas instituições que viabilizaram as informações solicitadas com disposição e presteza;

aos colegas da subárea de Matemática do Cepae/UFG, pelo apoio à licença institucional para realização do curso;

ao Centro de Pesquisa Aplicada à Educação e à Universidade Federal de Goiás, pelo apoio institucional a essa qualificação;

à Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, pela excelente qualidade do Programa de Pós-graduação;

à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, pelo apoio financeiro à pesquisa.

às amigas e aos amigos, em nome de Marcella Alessandra Formiga Dias, por terem me apoiado, cada um ao seu modo e, no tempo certo;

Finalmente, mas não menos importante, o reconhecimento àquelas pessoas, que junto comigo, lidaram com as dificuldades encontradas nesta trajetória acadêmica e de vida:

ao meu marido, Hamilton, sempre amigo e companheiro;

à minha filha, Raquel, que ressignificou os meus projetos de vida;

à Margarida, por sua companhia e dedicação;

a todos os familiares que me incentivaram de alguma forma.

RESUMO

Esta tese investiga o funcionamento estrutural dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS/Fundeb) dos estados do Amazonas, de Sergipe, de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de Goiás. Para tanto, é feita uma análise comparativa entre eles, considerando as atividades desenvolvidas no período de 2008 a 2011. O objetivo inicial é verificar como são tomadas as decisões nesses espaços democráticos e participativos, aqui denominados conselhos gestores, assim como identificar os fatores que determinam as suas efetividades institucionais. Toma como base o contexto da redemocratização do Estado brasileiro e do advento da participação social e reflete sobre as dimensões políticas e históricas do financiamento da educação pública, por meio da implementação da política de fundos e da institucionalização do controle social. Revisita o conceito de controle social da função administrativa do Estado, fundamentado nas categorias conceituais de representação e participação, no interior de instituições nas quais a tomada de decisão é compartilhada entre representantes do poder público e da sociedade. Com foco no empoderamento da cidadania política dos membros constituintes desses colegiados, também analisa as ações institucionais que buscam o fortalecimento do controle social, em especial do financiamento da educação pública. O estudo contribui com o desenvolvimento do conceito de *controlabilidade social*, aqui entendido como a capacidade da instituição controladora, constituída pela sociedade civil organizada, de manter-se adequada ao exercício pleno do controle social. A tese conclui que as diferenças capturadas entre os conselhos estaduais, principalmente as relacionadas com as estruturas de funcionamento e as proposições de procedimentos e ações, possibilitam a ampliação da efetividade institucional, contribuindo em escala variável para a fiscalização da política de financiamento da educação pública.

Palavras-chave: Conselhos estaduais, controle social, política de financiamento da educação pública.

ABSTRACT

This thesis investigates the structural functioning of the States Boards of Monitoring and Social Control Fund of Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (CACS / Fundeb) of the Amazonas, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul and Goiás states, in Brazil. Therefore, a comparison is made between them, considering the activities done during the period of 2008-2011. The initial purpose is to see how decisions are made in these democratic and participatory spaces, here called management councils, as well as to identify the factors that determine their institutional effectiveness. This study uses as a basis the context of the democratization of the Brazilian State and the advent of social participation and it reflects on the historical and political dimensions of financing in public education through the implementation of the policy fund and the institutionalization of social control. It revisits the concept of social control in the administrative functions of the State, based on the conceptual categories of representation and participation within institutions where decision making is shared between representatives of the government and the society. Focusing on the empowerment of political citizenship, constituent members of these states boards also analyze the institutional actions that seek to improve social control, especially the funding of public education. The study contributes to the development of the concept of *social controllability*, defined here as the ability of the controlling institution, composed by the organized civil society, of maintaining itself adequate in the full exercise of social control. The thesis concludes that the captured differences between the states boards, especially those related to the structures and operating procedures of the propositions and actions, enable the expansion of institutional effectiveness, contributing, in a varying scale, to checking the political financing of public education.

Key words: States boards, social control, funding policy of public education.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	CACS/Fundeb estaduais.....	04
QUADRO 2 -	CACS/Fundeb – Legislação.....	05
QUADRO 3 -	Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado do Amazonas e a composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual.....	81
QUADRO 4 -	Dados dos pareceres do CACS/AM relativos à prestação de contas da Seduc/AM sobre a aplicação dos recursos do Fundeb nos exercícios de 2008 a 2011	85
QUADRO 5 -	Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado de Sergipe e composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, no âmbito estadual.....	93
QUADRO 6 -	Dados dos Pareceres do CACS/SE relativos à prestação de contas da SEED/SE dos recursos do Fundeb, nos exercícios de 2008 a 2011	100
QUADRO 7 -	Composição dos CACS/Fundef, CACS/Fundeb de São Paulo e composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual.....	109
QUADRO 8 -	Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado do Rio Grande do Sul e a composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual.....	119
QUADRO 9 -	Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado de Goiás e a composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual.....	130
QUADRO 10 -	Dados dos pareceres CACS/GO relativos à prestação de contas da Seduc/GO sobre a aplicação dos recursos do Fundeb nos exercícios de 2008 a 2011	136
QUADRO 11 -	Composição mínima exigida pela Lei Federal nº 1149/2007 e as composições dos CACS/Fundeb Estaduais.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual do Amazonas, de 2008 a 2011	80
Tabela 2 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual de Sergipe, de 2008 a 2011	92
Tabela 3 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual de São Paulo, de 2008 a 2011	108
Tabela 4 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual do Rio Grande do Sul, de 2008 a 2011	118
Tabela 5 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual de Goiás, de 2008 a 2011	129

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abracci	Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade
ACPM/Federação	Federação das Associações e Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Agetop	Agência Goiana de Transportes e Obras
AL	Assembleia Legislativa
AL/GO	Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CACS/AM	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Amazonas
CACS/SE	Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Sergipe
CACS/SP	Conselho de Acompanhamento e Controle Social de São Paulo
CACS/RS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Rio Grande do Sul
CACS/GO	Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Goiás
CACS/Fundef	Conselho Acompanhamento e Controle Social do Fundef
CACS/Fundeb	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEACS/SE	Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Estado de Sergipe
CEACS/RS	Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Estado do Rio Grande do Sul
CEE/SE	Conselho Estadual de Educação de Sergipe
CEE/SP	Conselho Estadual de Educação de São Paulo
CEED/RS	Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
CEETEPS	Centro estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFI	Coordenação Orçamentária e Financeira
Codevan/SE	Conselho do Fundef do Estado de Sergipe
Conae	Conferência Nacional de Educação
Confenapa	Confederação Nacional de Pais de Alunos
Confundeb/GO	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Estado de Goiás
Confundef/GO	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Estado de Goiás
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CRC/GO	Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Goiás
FEE/GO	Fórum Estadual de Educação de Goiás

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MP/GO	Ministério Público do Estado de Goiás
MP/SE	Ministério Público do Estado de Sergipe
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano de Desenvolvimento Educacional
PDE/SE	Plano de Desenvolvimento Educacional do Estado de Sergipe
PEE	Plano Estadual de Educação
PEE/AM	Plano Estadual de Educação do Amazonas
PEE/GO	Plano Estadual de Educação de Goiás
PEE/RS	Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
PEE/SE	Plano Estadual de Educação de Sergipe
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGE/AM	Procuradoria Geral do Estado do Amazonas
PGE/GO	Procuradoria Geral do Estado de Goiás
PGE/RS	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
PGE/SE	Procuradoria Geral do Estado de Sergipe
PIB	Produto Interno Bruto
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA/RS	Plano Plurianual do Governo do Rio Grande do Sul
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAIC	Sistema de Apoio Informático à Constituinte
Seduc/AM	Secretaria de Educação do Estado do Amazonas
Seduc/GO	Secretaria de Educação do Estado de Goiás
Seduc/RS	Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
SEED/SE	Secretaria Estadual de Educação de Sergipe
SEE/SP	Secretaria de Educação do estado de São Paulo
Sefaz	Secretaria Estadual da Fazenda

Sefaz/GO	Secretaria Estadual da Fazenda de Goiás
Seplag/RS	Secretaria Estadual do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Rio Grande do Sul
Siconv	Portal de Convênios do Governo Federal
SIFE	Sistema de Informações do Programa Formação pela Escola
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCE/GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE/SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
TCE/SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCM	Tribunal de Contas do Município
TPE	Movimento Todos pela Educação
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFS	Universidade Federal de Sergipe
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Uncme/GO	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação/Seccional de Goiás
USES	União Sergipana de Estudantes Secundaristas

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 - Questionário aplicado aos conselheiros dos CACS/Fundeb investigados	174
Anexo 2 – Registros de observação.....	183

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
Descrição do objeto de estudo e a estratégia metodológica	01
Contexto histórico e hipóteses explicativas.....	08
CAPÍTULO 1 - BASES TEÓRICAS DO ESTUDO: O ESTADO, A DEMOCRACIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA E O PROCESSO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO.....	13
1.1 O Estado brasileiro democrático: processando a participação social	17
1.2 Os conselhos gestores da educação, no contexto de políticas públicas democráticas.....	19
1.3 Cidadania política e participativa	21
1.4 O controle social.....	23
CAPÍTULO II – DIMENSÕES POLÍTICAS E HISTÓRICAS DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL PÚBLICO: POLÍTICA DE FUNDOS E CONTROLE SOCIAL	29
2.1 Fundef: uma política irreversível.....	33
2.2 Fundeb: importância do acompanhamento e controle social do financiamento da educação básica	36
CAPÍTULO III – BASES CONCEITUAIS PARA O REFERENCIAL ANALÍTICO DO CONTROLE SOCIAL: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	41
3.1 Qualificação social da cidadania: ações de empoderamento.....	45
3.1.1 Ações de fortalecimento do controle social no financiamento da educação	48
3.1.2 As ações e os conselhos estaduais do Fundeb	63
3.2 Controlabilidade social: por uma categoria conceitual.....	66
CAPÍTULO IV – CONSELHOS ESTADUAIS DO FUNDEB: O TRAÇADO INSTITUCIONAL	73

4.1 Estado do Amazonas – Educação, Fundeb e controle social (2008-2011).....	77
4.2 Estado de Sergipe – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011)	91
4.3 Estado de São Paulo – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011)	106
4.4 Estado do Rio Grande do Sul – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011)	116
4.5 Estado de Goiás – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011).....	127
CAPÍTULO V – CONTROLABILIDADE SOCIAL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DO FUNDEB: A EFETIVIDADE NECESSÁRIA	143
5.1 Análise comparativa do nível de controlabilidade social dos Conselhos Estaduais do Fundeb	145
5.2 Efetividade pretendida do controle social do financiamento da educação pública, segundo a prática dos Conselhos estaduais do Fundeb: procedimentos e ações	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	167
ANEXOS	173

INTRODUÇÃO

O exercício das nossas perplexidades é fundamental para identificar os desafios a que merece a pena responder. Afinal todas as perplexidades e desafios resumem-se num só: em condições de aceleração da história como as que vivemos é possível pôr a realidade no seu lugar sem correr o risco de criar conceitos e teorias fora do lugar? (SANTOS, 2003, p.22)

Descrição do objeto de estudo e a estratégia metodológica

A estrutura de conselhos participativos e o exercício do controle social na gestão de políticas públicas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganharam destaque na agenda política e acadêmica. O processo de democratização ocorrido nos anos 1980 estimulou a institucionalização de mecanismos de participação popular, e na perspectiva de atender aos interesses da maioria da população, foram concebidos os conselhos participativos. Compostos pelos setores progressistas da sociedade civil, a eles caberiam o controle social das ações administrativas do Estado.

Em 1996, foi criado pelo governo federal o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Para a gestão desses fundos foram instituídos os conselhos de acompanhamento e controle social, no âmbito das esferas federativas. Assim, com o surgimento de conselhos gestores no campo educacional, cresceram os estudos para entender a limitação da função de controle social exercida por eles, particularmente em sua relação de poder perante a gestão pública.

No conjunto de trabalhos sobre a temática, constata-se o baixo número de estudos sobre o crescimento da potencialidade da função de controle social em conselhos participativos que acompanham a política de financiamento da educação. Em particular, à comparação interinstitucional não foi dada a ênfase necessária, enquanto sobre questões localizadas surgiram algumas investigações, especialmente sobre as dificuldades de funcionamento dos conselhos. Não apenas a comparação, entre os diferentes níveis federativos, de conselhos regulados por uma mesma política foi negligenciada, como também não há na literatura preocupação que demonstre a relação de ações e procedimentos localizados entre os conselhos de um mesmo nível federativo.

A tese demonstra, inicialmente, o funcionamento estrutural dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb), em nível estadual. Esse funcionamento foi investigado na perspectiva de acréscimo ou não da potencialidade da função de controle social exercida pelos conselhos. Em seguida, a análise comparativa dos casos estudados propicia a compreensão de normas, ações e procedimentos necessários à efetividade desses conselhos. Nesta linha, foram escolhidos os Conselhos Estaduais do Fundeb de cinco estados: Amazonas, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás, selecionados por respaldarem o trabalho em número de dados e informações mais precisas e para representarem suas regiões geográficas, segundo a divisão oficial do país.

Ao estudar o tema dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, esta pesquisa compreende o papel dos conselhos participativos na fiscalização da execução de políticas públicas. Na implementação dessas políticas, estão surgindo ações institucionais que apontam para a iniciativa de um processo de qualificação social de cidadania, questão aprofundada no Capítulo III. Além disso, parte-se do princípio de que a possibilidade de comparação entre os conselhos coloca em pauta os resultados de suas ações e procedimentos e da sua normatização¹, particularmente na solução coletiva das dificuldades apresentadas pelos próprios colegiados. Deste modo, o presente objeto de estudo torna-se interessante pela busca não somente da compreensão da função de controle social exercida por esses conselhos estaduais, mas também do efeito de suas estruturas de funcionamento e normatização na efetividade institucional deles.

Tendo em vista o problema geral e o objeto da pesquisa, três perguntas nortearam a investigação:

1) Quais fatores históricos e políticos, a partir da Constituição Federal de 1988, influenciaram a formação dessas instituições de controle social e o que as mantêm ou problematizam a sua estrutura de funcionamento?

2) As condições dadas pela normatização e estrutura de funcionamento, específicas de cada Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, são capazes de promover a efetividade institucional necessária ao exercício da função de controle social?

¹ O presente trabalho fará uso do termo normatização apesar da ABNT adotar a compreensão de que o termo correto é normalização, tanto para preparar normas quanto para aplicá-las. Segundo os dicionários Aurélio e Houaiss, ambos os vocábulos são praticamente sinônimos.

3) A capacidade de exercer o controle social pode gerar uma qualificação social na cidadania dos participantes dos conselhos?

Antes de definir as hipóteses e os conceitos que orientam a pesquisa, cabe apresentar com mais precisão o objeto de estudo e os critérios de seleção dos casos.

No Brasil, existem hoje 26 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb) estaduais e um distrital, elencados no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)², autarquia do Ministério da Educação que fornece os recursos e executa as ações para o desenvolvimento da educação brasileira.

As atuais entidades e suas respectivas situações institucionais – registradas no FNDE e em suas respectivas situações legislativas – registradas nos Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e nas Assembleias Legislativas (AL) estão listadas nos Quadros 1 e 2 a seguir.

² https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros

QUADRO 1 – CACS/Fundeb estaduais

UF	MUNICÍPIO/ DISTRITO	ANO DE CRIAÇÃO	SITUAÇÃO EM 2011	CONSELHO INDICADO	ÚLTIMA INDICAÇÃO DE PRESIDENTE
ACRE	RIO BRANCO	2007	Inicial	01/11/2007	12/03/2008
ALAGOAS	MACEIÓ	2007	Inicial	22/11/2007	22/11/2007
AMAZONAS	MANAUS	2008	Inicial	26/11/2010	26/11/2010
AMAPÁ	MACAPÁ	2008	Inicial	10/12/2008	10/12/2008
BAHIA	SALVADOR	2008	Irregular	24/07/2008	24/07/2008
CEARÁ	FORTALEZA	2008	Inicial	10/04/2008	10/04/2008
DF	BRASÍLIA	2007	Irregular	20/02/2009	20/02/2009
ESPIRITO SANTO	VITÓRIA	2007	Inicial	20/12/2007	20/12/2007
GOIÁS	GOIÂNIA	2007	Irregular	05/10/2007	07/10/2010
MARANHÃO	SÃO LUÍS	2007	Irregular	31/08/2007	09/03/2009
MINAS GERAIS	BELO HORIZONTE	2007	Regular	10/05/2007	12/02/2010
MATO GROSSO DO SUL	CAMPO GRANDE	2007	Irregular	23/05/2007	01/08/2009
MATO GROSSO	CUIABÁ	2008	Irregular	07/01/2008	12/05/2008
PARÁ	BELEM	2007	NC*	28/02/2007	06/03/2009
PARAÍBA	JOÃO PESSOA	2007	Irregular	31/12/2009	20/01/2010
PERNAMBUCO	RECIFE	2007	Irregular	07/12/2007	14/02/2008
PIAUÍ	TERESINA	2007	Irregular	11/03/2008	25/03/2008
PARANÁ	CURITIBA	2007	Regular	24/12/2009	NI**
RIO DE JANEIRO	RIO DE JANEIRO	NL***	Irregular	03/10/2008	03/07/2009
RIO GRANDE DO NORTE	NATAL	NL	Inicial	04/01/2008	NI
RONDÔNIA	PORTO VELHO	2007	Irregular	19/10/2009	16/11/2009
RORAIMA	BOA VISTA	2007	Inicial	02/10/2009	NI
RIO GRANDE DO SUL	PORTO ALEGRE	2007	Inicial	26/07/2007	26/07/2007
SANTA CATARINA	FLORIANÓPOLIS	2008	NC	NC	NC
SERGIPE	ARACAJU	2007	Regular	05/01/2011	02/07/2010
SÃO PAULO	SÃO PAULO	2007	Inicial	11/09/2009	NI
TOCANTINS	PALMAS	2007	Irregular	28/11/2007	18/12/1007

Fonte: FNDE (elaborado por esta autora).

* Não Cadastrado; ** Não Indicado; *** Não Localizado.

QUADRO 2 – CACS/Fundeb – Legislação

UF	MUNICÍPIO	LEI – CONSELHO	INSTRUÇÃO TCE
AC	RIO BRANCO	Localizada	Localizada
AL	MACEIÓ	Localizada	Não Localizada
AM	MANAUS	Localizada	Não Localizada
AP	MACAPÁ	Localizada	Não Localizada
BA	SALVADOR	Localizada	Não Localizada
CE	FORTALEZA	Localizada	Não Localizada
DF	BRASÍLIA	Localizada	Não Localizada
ES	VITÓRIA	Localizada	Não Localizada
GO	GOIÂNIA	Localizada	Não Localizada
MA	SÃO LUÍS	Localizada	Localizada
MG	BELO HORIZONTE	Localizada	Localizada
MS	CAMPO GRANDE	Localizada	Não Localizada
MT	CUIABÁ	Localizada	Não Localizada
PA	BELÉM	Localizada	Não Localizada
PB	JOÃO PESSOA	Localizada	Não Localizada
PE	RECIFE	Não Localizada	Não Localizada
PI	TERESINA	Localizada	Localizada
PR	CURITIBA	Localizada	Não Localizada
RJ	RIO DE JANEIRO	Não Localizada	Não Localizada
RN	NATAL	Não Localizada	Localizada
RO	PORTO VELHO	Localizada	Localizada
RR	BOA VISTA	Localizada	Localizada
RS	PORTO ALEGRE	Localizada	Localizada
SC	FLORIANÓPOLIS	Localizada	Não localizada
SE	ARACAJU	Localizada	Localizada
SP	SÃO PAULO	Localizada	Localizada
TO	PALMAS	Localizada	Localizada

Fonte: TCE e AL estaduais (elaborado por esta autora).

Entre as entidades listadas no Quadro 1, o Conselho Estadual de Santa Catarina é o único cuja criação não está informada na fonte.

Em geral, a denominação “conselho” indica a existência de uma estrutura organizacional formal, com a criação de uma figura jurídica representada usualmente por uma associação civil sem fins lucrativos, com regras e procedimentos próprios. A necessidade de um status jurídico decorre de diversos motivos, tais como: manutenção da memória dos encontros, representação dos interesses do grupo perante alguma entidade para firmar acordos, legitimação perante o poder público.

Uma entidade própria, por seu turno, traz também outras necessidades: sede própria, recursos humanos e financeiros para sua manutenção, estatuto e regimento com critérios de representação das diferentes instituições da sociedade organizada, entre outras. Algumas entidades atrelam a responsabilidade pela estrutura administrativa ao presidente do conselho, criando uma estrutura itinerante, uma vez que a presidência em geral é rotativa.

Os **Conselhos Gestores de Políticas Públicas** representam “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2003, p. 7). Trata-se de um mecanismo democrático que criou possibilidades de participação de diferentes segmentos sociais no acompanhamento e controle das políticas públicas. Essas instâncias são obrigatórias por lei quando envolvem o repasse de recursos de um nível de governo a outro e, em geral, têm composição paritária entre representantes do governo e da sociedade.

Desta forma, os CACS/Fundeb, objeto de estudo desta tese, têm a mesma natureza e os mesmos objetivos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, criados por exigência legal, em geral com origem em legislação federal, mesmo que adaptadas e modificadas por leis estaduais. Além disso, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas têm, como distinção central, a representação não só de membros do governo – às vezes de mais de um nível – como da sociedade civil. Esse modelo de colegiado deve atuar como mecanismo de controle social em determinado setor da administração pública e, principalmente, deve apoderar-se das possibilidades de mudanças nas políticas sociais.

A partir deste ponto, o termo conselho será utilizado como uma referência genérica aos CACS/Fundeb estaduais. Duas situações empíricas e uma razão teórica orientaram a escolha do método do estudo de caso para realizar esta pesquisa. Em primeiro lugar, o tamanho do universo de estudo – vinte e sete experiências – tornou inviável analisar o conjunto dos conselhos. Obviamente, isto levou à criação de critérios de seleção, a serem expostos mais adiante. A falta de dados e de pesquisas anteriores sobre tais conselhos, ademais, estabelece enormes dificuldades para a realização de estudos de natureza quantitativa, como o uso de estatística analítica. Deste modo, boa parte do trabalho pode ser classificada como pesquisa exploratória.

Mas a tese utiliza explicações mais gerais sobre os conselhos participativos e testa as teorias históricas de médio alcance produzidas sobre o controle social. Neste sentido, escolheu-se a reconstrução qualitativa da dinâmica histórica desse fenômeno como forma de captar o que não foi ainda estudado e, também, como instrumento para discutir com as visões existentes acerca do problema mais geral da efetividade dos CACS/Fundeb, em nível estadual.

Por meio dos cinco estudos de caso, ou seja, dos cinco Conselhos Estaduais do Fundeb dos estados do Amazonas, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás examina-se, portanto, a natureza e os efeitos das normas, ações e procedimentos dessas instituições, como também aponta novas explicações e hipóteses sobre o exercício da função de controle social sobre a administração pública. Evidentemente que o número de casos e o propósito do objeto limitam o entendimento da efetividade dos conselhos. Porém, existe a pretensão de que as descobertas encontradas pela presente pesquisa possam dialogar com os estudos existentes, mostrando seus acertos e limitações, e, principalmente, trazendo novas questões e elementos explicativos para o debate.

A seleção dos casos teve como base o mapeamento dos conselhos existentes, considerando-se ainda o fato de não existirem muitos estudos sobre o tema. O levantamento dos conselhos envolveu basicamente uma pesquisa eletrônica por meio de mecanismos de busca na Internet, cujos resultados foram mostrados nos Quadros 1 e 2.

Dois critérios orientaram a opção pelos cinco conselhos, expostos aqui em uma linha que inicialmente generaliza, para em seguida caminhar para uma maior singularidade da explicação. O primeiro critério diz respeito à situação do conselho e a indicação do seu presidente, apresentadas no Cadastro dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, no sítio eletrônico do FNDE, no contexto da implementação do Fundo: como os cinco conselhos foram criados e quais os efeitos das alterações dessa política nacional de financiamento educacional nos colegiados do Fundo anterior. Um segundo critério de seleção foi a relevância da normatização dos procedimentos legais atribuídos aos conselhos pelos Tribunais de Contas dos Estados, órgãos importantes na fiscalização das contas do Poder Executivo. O recorte analítico está relacionado com os avanços e limites das ações de cada conselho, permitindo, ao final do trabalho, comparar o potencial de todos eles, em termos de sua *controlabilidade social*. Em resumo, a escolha dos casos constitui um continuum que vai da estruturação institucional até a atuação política do conselho.

Quanto à estratégia metodológica de realizar uma revisão institucional dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, torna-se necessário o levantamento de dados sobre sua atuação, sobretudo porque praticamente não há material sobre o assunto. Para

tanto, a pesquisa buscou a legislação e documentação produzidas e informações obtidas. Isto é, partiu-se em busca de material elaborado por eles mesmos, seja na forma de relatórios de gestão ou atas de reunião, seja em pronunciamentos oficiais, entre outros documentos sobre suas ações e procedimentos. Esse material constituiu documentação de fundamental importância para recuperar as origens e identificar a trajetória de cada uma das entidades. No caso do CACS/Fundeb do Estado de Goiás (denominado Confundeb/GO), são utilizados relatórios e atas produzidos pelo colegiado do primeiro e segundo mandatos, dos quais esta autora participou como conselheira e presidente, respectivamente. Este trabalho desenvolve uma análise detalhada dos mandatos de conselheiros dos cinco estados selecionados para a pesquisa, de 2008 até 2011. Por fim, com o intuito de complementar esta pesquisa, foram enviados questionários (ver anexo nº A) para todos os membros dos conselhos, com atenção aos respondidos pelos presidentes dos colegiados, para a obtenção de dados e informações sobre a correlação de forças existente no interior dos conselhos, a participação individual e a opinião da eficácia institucional, e de sugestões para potencializar o controle social. O objetivo foi captar a percepção desses membros representantes sobre a atuação de sua própria entidade e relacioná-la com outros dados levantados na pesquisa.

Contexto histórico e hipóteses explicativas

A organização constitucional aprofundou a tendência ao princípio da cidadania, fundado na democracia participativa, provocando uma incidência direta na gestão pública e originando tensões nas áreas onde atuam.

Em *O contrato social*, Jean-Jacques Rousseau explica as formas de governo e, sobre a democracia, considera:

Se tomarmos o termo ao rigor da aceção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos; e vê-se facilmente que não seria possível estabelecer comissões para isso sem mudar a forma da administração. (ROUSSEAU, 2006, p.83)

O advento da democracia participativa no século XX reúne necessariamente os conceitos dessa expressão, agora na condição de agente da intervenção social, fortemente aliada à revisão de uma nova forma na elaboração e execução das políticas sociais, possibilitando, ainda, a reconstrução do sentido de cidadania.

No Brasil, segundo Moroni (2005), no fim da década de 1970 e nos anos seguintes, o movimento social apontou que era necessário criar outros mecanismos de participação, para além dos partidos e do processo eleitoral, que conseguissem democratizar o Estado e torná-lo realmente público. O autor afirma que, nesse período, vários conselhos populares foram criados, alguns dentro e outros fora do Estado.

A criação dos conselhos gestores ocorre após a promulgação da Constituição de 1988 e assentava-se em dois princípios: o da representação paritária entre membros do poder público e da sociedade civil e o da participação ativa da sociedade organizada no acompanhamento e formulação das políticas públicas. Como parte do conceito de gestão descentralizada e participativa, os conselhos gestores, por seu poder de fiscalização, complementavam as formas de controle sobre a função administrativa do Estado.

O caráter consultivo tornava semelhante a estrutura de todos os conselhos, e o caráter deliberativo era conferido pelo Poder Executivo aos colegiados de controle institucional interno (Tribunais de Contas, Assembleias Legislativas, Controladorias). Essa estrutura permitia a discussão, restringindo a ação dos conselhos ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação (GHON, 2003).

Os conselhos gestores, ao permitirem a concepção de uma nova institucionalidade social-pública, conduzida pela “vontade” de garantir políticas sociais à maioria da população, incorporaram o mecanismo de controle social exercido pela sociedade civil organizada sobre as ações de Estado. Não há consenso entre estudiosos e militantes de movimentos sociais acerca dos resultados observados nesse período: a impossibilidade de participação e acompanhamento real da administração pública, com a legitimação das ações governamentais, e a viabilidade de participação de movimentos sociais organizados nos espaços de decisão política, alterando a relação entre a sociedade e o Estado.

Porém, a partir da promulgação da Constituição Cidadã em 1988, muitos conselhos gestores aliam um caráter de resistência aos mecanismos de burla do poder público ao de locus de aglutinação de direitos e controle social. A intervenção social gerada nos conselhos e por eles defendida é protagonista dos embates das forças políticas, expressas na função de mediador entre Estado/sociedade. Assim também, as possibilidades de atuação que se consolidam por meio da experiência desse período são uma das razões da polêmica atual sobre o papel dos conselhos gestores, na qual o tema do controle social é subjacente.

No âmbito do financiamento da educação e na busca por gerar participação e cidadania para analisar a função administrativa do Estado, foram criados em 1997 os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACCS/Fundef) nas três esferas de governo. Hoje, estão consolidados como Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS/Fundeb), que entraram em vigor em 2007. A ideia fundada nas reivindicações e propostas dos movimentos em defesa da educação pública acabou permitindo, por vias legais, que o debate sobre os conselhos gestores para o financiamento educacional alcançasse, na organização social e na lei, avanços da implementação do acompanhamento e controle social.

Este resumo histórico permite caracterizar como permanente a vinculação entre as concepções e a institucionalização dos conselhos e a história da redemocratização do Estado por meio da sociedade organizada brasileira. Busca, ainda, entender que o caráter de um colegiado composto por representantes do governo e de segmentos sociais resulta da correlação de forças políticas ao longo do processo decisório na elaboração de políticas públicas. Os conselhos gestores passam a ser, após a Constituição Federal de 1988, além de espaço de possibilidades para uma gestão compartilhada social-pública, os produtores de uma nova expressão do controle do cidadão sobre os atos governamentais. Incluem-se, aí, a formação política e o acesso às decisões, papéis exercidos por sua condição de instituição de controle social.

Considerando a forma de participação de seus membros, são três as características dos conselhos gestores: a primeira está ligada à autoridade legal dos representantes, sendo a fiscalização a matéria-prima com que os conselhos trabalham. O caráter de autonomia

institucional vincula-se fortemente ao fato de que o colegiado dificilmente tem suas deliberações questionadas. A segunda é que o poder encontra-se especificamente no nível da contestação e dos argumentos discutidos, e os membros se identificam com suas dúvidas e com a operacionalização possível de acompanhamento. À medida que adquire o “conhecimento técnico” necessário à real eficácia da fiscalização, o poder se intensifica, tornando os conselhos uma instituição disputada politicamente. A terceira se expressa no processo de geração de controle social, que é estruturado e fundado na ideia democrática de soberania popular (SIRAQUE, 2005), o que resulta em justificação de atos do governante perante a sociedade.

Feito o contexto histórico, cabe agora expor as duas hipóteses que orientam o trabalho. A primeira hipótese abarca o contexto mais geral da democracia e seus efeitos sobre a problemática e o objeto de estudos dessa tese. Ela pode ser resumida da seguinte maneira:

Hipótese 1: A passagem da redemocratização, com o advento dos conselhos participativos, para uma nova política de financiamento educacional, iniciada com a criação do Fundef, teria estabelecido na sociedade organizada (instituições representadas) a importância de exercer o controle social sobre a administração pública.

A tese busca, por meio dos estudos de caso, testar e avaliar se esta hipótese é correta. Contudo, há correlações de força que impactaram de maneira diversa cada um dos conselhos investigados. Dito de outro modo, a presente tese pretende ressaltar que há especificidades nas ações e procedimentos, ou seja, não é possível simplesmente adotar uma visão geral do controle social exercido e dela depreender consequências uniformes para todos os conselhos. Esta opção explicativa diferencia o presente trabalho de grande parte da literatura recente sobre os conselhos participativos.

É desta percepção sobre a singularidade do campo das políticas públicas e acerca do efeito de seus traçados institucionais próprios que nasce a segunda hipótese que orienta a tese.

Hipótese 2: Mesmo sendo influenciados pelas alterações da política de financiamento educacional, os cinco conselhos têm distintos conjuntos de representações, vinculados à especificidade da legislação própria e ao seu desenho político-social.

Esta hipótese realça um elemento fundamental da democracia representativa e que pouco aparece nas explicações mais institucionalistas sobre os conselhos participativos. Trata-se, aqui, de como a representação afeta a participação.

CAPÍTULO I

**BASES TEÓRICAS DO ESTUDO: O ESTADO, A DEMOCRACIA POLÍTICA
CONTEMPORÂNEA E O PROCESSO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO**

Este Capítulo apresenta reflexões teóricas sobre o processo de redemocratização pelo qual passou o Estado brasileiro e analisa a institucionalização da função de controle social para, assim, intensificar a dimensão política de cidadania. Para tanto, a base teórica assenta-se nos conceitos de Estado, democracia política contemporânea e, sobretudo, no princípio instituído de gestão democrático-participativa.

O Estado é um produto histórico marcado pela complexidade que gerou variações no seu desenvolvimento, decorrentes de suas funções e delimitações. As transformações ocorridas entre os séculos XIV e XVII apontavam o surgimento do capitalismo mercantil e a superação do Estado feudal. No fim do século XVII, os direitos naturais começam a ser formulados, e desencadeiam-se as ideias de ações estatais que favoreçam o bem coletivo. Essas alterações demarcam a redefinição do Estado patrimonial e o surgimento do Estado moderno – o monarca não seria mais o dono de tudo, e sim o representante estatal que deve separar o bem público do bem privado.

A matriz teórica que Weber (1999, p. 529) construiu no século XIX considera que

o Estado moderno é uma associação de denominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos dos seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos.

Weber (1999, p. 527) compreende um Estado regulador, apoiado no poder próprio do quadro jurídico-administrativo e sob a dominação de uma ordem estatal burocrática:

Toda organização de dominação que exige uma administração contínua requer, por um lado, a atitude de obediência da ação humana diante daqueles senhores que reclamam ser os portadores do poder legítimo, e, por outro lado, mediante essa obediência, a disposição sobre aqueles bens concretos que eventualmente são necessários para aplicar a coação física: o quadro administrativo pessoal e os recursos administrativos materiais.

Nessa consideração de Estado moderno a regulação institucional se efetiva no cotidiano da administração, enquanto a força e o poder estão nas mãos do funcionalismo, que se apoia sobre três estruturas legítimas da relação entre dominação e obediência: a dominação tradicional, exercida pelo costume validado e pela disposição em respeitá-lo; a dominação carismática, exercida pelo líder admirado e demagógico e, ainda, a dominação pela legalidade, baseada no cumprimento das regras criadas (WEBER, 1999).

Claus Offe (1984), fundamentado em Max Weber, argumenta que a burocracia estatal é dependente da acumulação do capital, pois necessita desta para a manutenção da existência do próprio Estado. O que caracteriza o Estado, para Offe (1984), é o conjunto de estruturas organizacionais da economia e a sua função de intermediário nos conflitos existentes do contexto da reprodução da acumulação do capital. Está claro que, mesmo considerando o Estado um campo de embates das distintas classes sociais, o autor acredita na possibilidade de suas ações favorecerem a todas elas.

A Ciência Política tem-se dedicado atualmente a desenvolver novos argumentos sobre o Estado e a democracia. Um de seus teóricos, Guillermo O'Donnell (2011), compreende o ser humano como um agente portador de direitos à cidadania, responsável pelo enraizamento que influencia a democracia e o Estado, enquanto os estudos de Robert Dahl (2001), sinalizam que os países democráticos enfrentarão, no século XXI, grandes problemas que emergirão das complexas relações econômicas, culturais e da internacionalização e, também, apontam a dificuldade de o(a) cidadão(ã) alcançar o adequado nível de competência para fortalecer o regime.

A análise das dimensões políticas e sociais de cidadania é fundamental para melhor compreender a participação popular na função de controle social e também de seus efeitos nas políticas públicas democráticas. Consideramos que as dimensões estabelecidas entre cidadão e Estado afetam o processo democrático, por isso, a expressão política das intenções imanentes da democracia exige a ativação de instâncias participativas que aumentem a intensidade de cidadania diante das responsabilidades do Estado.

Para O'Donnell (2011), dois componentes são indispensáveis para a existência do regime democrático: o primeiro, em nível micro, é a unidade individual básica, a microfundação da democracia, o cidadão e a cidadã entendidos como agentes que dão sentido e fundamento à cidadania. O segundo componente, em nível macro, é o Estado, em suas dimensões e multifacetado. O autor aponta que as características do Estado sob um regime democrático são:

1. A parte do sistema legal que promulga e ampara os direitos de participação e as liberdades comuns ao regime; 2. O subconjunto de burocracias encarregado de implementar e proteger os direitos e liberdades mencionados; e 3. A unidade que delimita o eleitorado – os cidadãos políticos – do regime. As características 1 e 2 estão pressupostas pela definição de um regime democrático; a característica 3 é uma condição necessária para a existência deste regime. (O'DONNELL, 2011, p. 72)

O'Donnell (2011) compreende o Estado como sendo o processador e o condensador dos poderes que emergem da sociedade e, ainda, o gerador de seus próprios poderes e observa que o resultado dessas ações para a sociedade são os vários tipos de políticas públicas, bem como suas importantes omissões. Para esse autor, uma característica específica da democracia política contemporânea é a de ser o único regime resultante de uma aposta institucionalizada, universalista e inclusiva. Nesse contexto, ele explica que essa aposta são as atribuições de certas liberdades, direitos e obrigações dadas a cada indivíduo pelo sistema legal de um Estado democrático. E, ainda, afirma que “os regimes democráticos são resultado desta aposta e estão profundamente marcados por ela” (O'DONNELL, 2011, p. 37). Ao fazer essa análise, ele define cidadania política como correlato individual do regime democrático, sendo constituída por

indivíduos que contam com a atribuição legal dos direitos (e obrigações correspondentes) determinados pela aposta democrática; isto é, participar de eleições limpas, votar e ser eleito (a), tomar parte em atividades afins, com algumas liberdades concomitantes (tais como as de expressão, associação, acesso à livre informação e ao livre movimento) necessárias para o exercício efetivo desses direitos. (O'DONNELL, 2011, p. 38)

O'Donnell (2011) concebeu a agência humana como sendo o(a) cidadão(ã), unidade individual do edifício democrático, que está legalmente habilitado(a) e protegido(a) e que é portador(a) de personalidade legal, condição para a sua efetividade e acionabilidade. O autor pontua que as “liberdades políticas” da democracia contemporânea são parte dos antigos direitos civis e que a evolução da concepção de agência humana teve ampla elaboração em algumas correntes da filosofia moral e da teoria jurídica, que contribuíram para a expansão das ideias de agência e seu amparo legal. Segundo suas concepções a condição da cidadania política é complexa e destaca que “ela é *potencialmente empoderadora* na medida em que os indivíduos podem querer usar esses direitos e liberdades a fim de levar a cabo uma variedade de ações” (O'DONNELL, 2011, p.38).

As falhas da democracia são abordadas por Dahl (2001), que afirma, porém, que as vantagens do regime o tornam mais desejável do que qualquer alternativa viável. Dentre as vantagens da democracia enumeradas pelo autor, destaca-se a garantia de direitos fundamentais e de ampla liberdade individual aos cidadãos. Essas duas garantias permitem aos cidadãos o exercício do direito de participação efetiva e a competência de governar, e sobre isso Dahl (2001,

p. 90) enfatiza: “Todos os adultos sujeitos à lei do estado devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado”.

Na primeira seção deste Capítulo, foram recuperados os aspectos históricos do processo de redemocratização do Estado brasileiro e da institucionalização democrática da participação popular na gestão de políticas públicas. Em seguida, é dado destaque aos conselhos gestores da política de financiamento educacional, pela expectativa gerada em torno de sua potencialidade participativa e de sua efetividade nas funções de acompanhamento e de controle social. Outro aspecto abordado foi a perspectiva do cidadão engajado e participativo, que adquire a competência de acompanhar a gestão de políticas públicas e contribuir na sua gestão, compartilhando autoridade com o Estado. E, por último, discutiu a função de controle social, na perspectiva de controle pelos mecanismos de poder.

1.1 O Estado brasileiro democrático: processando a participação social

Na década de 1980 iniciou-se, em alguns Estados da América Latina, o processo denominado historicamente de primeiro ciclo de redemocratização, que sucedeu ao ciclo das ditaduras militares. O Brasil foi um dos países que participou desse processo político que culminou com a promulgação de uma nova Constituição para o país. Assim, em 1987, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em que foram discutidas ideias políticas e sociais para o novo regime democrático. Vários atores legítimos da sociedade civil emergiram nas arenas do debate político e disputaram as preferências para a democracia desejada. Bobbio (1987, p. 12) afirma que regime democrático é o “conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

A intensa participação da sociedade na construção do texto constitucional demonstrava a importância que estava sendo atribuída ao princípio de participação popular. No processo da ANC foram coletadas milhões de assinaturas para mais de cem emendas populares encaminhadas e 72.719 formulários de sugestões foram enviados pelo Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC), transparecendo a disposição da sociedade de participar das decisões políticas do país (MONCLAIRE, 1991). O poder de mobilização da sociedade brasileira na defesa de interesses coletivos acabou por incluir na Constituição Federal de 1988 (CF/88) formas

alternativas de participação social para além dos tradicionais mecanismos de participação – referendo e plebiscito – das democracias modernas.

Neste sentido, o fenômeno de controle social, norteador pela ideia do cidadão ter o direito ao controle das atividades do Estado, passa a ressignificar a participação popular na elaboração e execução de políticas públicas. Na visão de Dahl (2001, p. 94), a democracia exige uma cidadania inclusiva, pois “todos que acreditam em metas democráticas são obrigados a buscar maneiras pelas quais os cidadãos possam adquirir a competência de que precisam”. O autor também afirma que a exigência básica para se firmar um regime democrático é a de possibilitar oportunidades de tornar o cidadão competente nas questões públicas. A ênfase dada à participação popular na ANC demonstrou a estratégia da sociedade para consolidar mecanismos democráticos de transparência e controle social que permitiriam intensificar a cidadania brasileira.

Assim, ficou estabelecido no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição de 1988 que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo em geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). Com a previsão da soberania popular exercida em diversas formas, o texto constitucional alicerça o Estado democrático brasileiro e concretiza, conforme o contexto histórico, o anseio de participação popular por meio das relações políticas entre Estado e sociedade. Para o cumprimento constitucional do controle social, é indispensável que os agentes políticos assegurem uma gestão democrática e participativa inserida na estrutura do poder público.

A participação direta e constitutiva da sociedade na gestão de políticas públicas – conquistada como princípio e consagrada como direito – torna-se, portanto, instrumento de efetivação da democracia participativa e deve ser praticada de forma institucionalizada nos processos de tomada decisão, não se limitando à passividade política. É preciso, ainda, ressaltar que os espaços democráticos destinados ao controle social podem aprimorar a cidadania e desenvolver educação política, pois, para além das condições legais postas, é necessária a conscientização sobre a importância do mecanismo pelos agentes públicos e pela sociedade.

1.2 Os conselhos gestores da educação, no contexto de políticas públicas democráticas

Robert Dahl, em *Sobre a Democracia* (2001), estabelece critérios para caracterizar todo e qualquer processo democrático. O autor parte do princípio de que, em uma democracia, todos devem ser considerados politicamente iguais e afirma que é necessário o controle do programa de planejamento governamental pela comunidade.

A partir da Constituição Federal de 1988, no enfrentamento dos problemas da educação brasileira, gerou-se a necessidade de se criar um controle social dessa área, por meio de conselhos participativos. Atualmente, existem vários desses conselhos envolvidos no acompanhamento de programas e políticas educacionais, que compõem uma rede complexa e que possibilita a participação democrática e efetiva de cidadãos da sociedade civil na estrutura das políticas públicas aplicadas à educação.

Recentemente, estudos organizados por Scheinvar e Algebailer (2004) permitiram elencar os principais dilemas e desafios que se colocam ao controle social, em especial, ao controle social exercido pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACS/Fundef). Esse Fundo foi substituído, por força da Lei nº 11.494/2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2008. Essa lei atribuiu aos Conselhos do Fundeb um caráter obrigatório e permanente e os constituiu, minimamente, a partir de um número maior de representantes estatais. Porém, nada impede que essa quantidade inicial seja acrescida por representações sociais.

Apesar de o processo de implementação de políticas públicas ser visto, por distintas abordagens, como ação do governo para a sociedade, de forma ainda linear, muitas vezes autoritária e apartada de seu contexto socio-histórico, é importante analisar o processo de implementação de políticas públicas compreendendo o significado político-pedagógico dessas ações, sendo necessário superar a dicotomia governo/sociedade, para abarcá-las como totalidade histórica, indissociável, tensa e contraditória, dimensão indissociável do aparato Estatal. (MOMMA; CARDOSO; BRYAN, 2009, p. 25)

Nesse sentido, a transição de uma prática política autônoma e descentralizada, segundo interesses específicos, para uma possível conjunção de interesse coletivo dos participantes dos conselhos – com vistas a cumprir as atribuições definidas na lei –, aponta para questões estabelecidas na relação entre os representantes do governo e os representantes sociais. Algumas

dessas questões são: poder de pressão, formas de negociação, legitimidade, dilemas enfrentados e avanços alcançados. Momma, Cardoso e Bryan (2009, p. 25) complementam:

Consideramos imprescindível, para o êxito na implementação de políticas públicas, o diálogo permanente entre os sujeitos e suas demandas, ações e concepções de projetos sociais. Sendo o governo um dos mediadores responsáveis por imprimir às políticas um caráter ético, democrático e, portanto, equitativo e de garantia de direitos.

Estudos sobre o controle social (NASSUNO, 1999; SIRAQUE, 2005) realizados nas duas últimas décadas visam a compreender o papel desse instrumento constitucional na sociedade, uma vez que se estabeleceu a perspectiva de fortalecer a democracia participativa e apontou-se para a possibilidade de alterações em gestões de políticas estatais. Especificamente na área da Educação, os conselhos de controle social mantêm “a relação assimétrica de relações de poder das diferentes classes, frações de classe ou grupos sociais que compõem as diferentes realidades no âmbito nacional, estadual e municipal” (FRIGOTTO, 2004, p. 8).

De acordo com essa análise, torna-se importante efetivar esses instrumentos de participação a partir de respostas e ações adotadas pelo Estado em face das expectativas e demandas da população e, ainda, reconhecer a capacidade dos conselhos de controle social de evidenciar a noção de direitos sociais e de exercitar a cidadania. O grande desafio consiste em pensar a relação entre Estado e controle social em um plano que integre o quadro estrutural, o universo institucional e as práticas e representações da sociedade civil. Ball (2004) afirma que em uma análise de políticas deve-se focalizar a formação dos discursos e a interpretação ativa que os atores inseridos no contexto da prática fazem para relacionar os textos com a prática. Isso permite identificar resistências, subterfúgios e conformismo, como também delinear conflitos e contradições entre os discursos nas arenas da prática.

A principal análise da pesquisa proposta nesta tese busca a relação estabelecida entre a lógica da dinâmica dos conselhos, a intervenção dos representantes estatais e as ações dos representantes sociais. A questão da legitimidade não se restringe às respostas dadas à esfera estatal, pois diz respeito também à própria afirmação do perfil social dessas entidades, bem como à execução de suas funções. Trata-se, neste caso, de compreender como se sustenta a legitimidade desses conselhos e como os segmentos representados mantêm interesses e demandas específicos nesses espaços políticos de controle social.

Entretanto, existem estudos, como o de Souza et al (2006), que questionam a capacidade de pressão desses conselhos e sua legitimidade para exercer suas atribuições específicas, tais

como acompanhar e garantir a correta gestão dos recursos. Acredita-se que as fragilidades e dificuldades apontadas pelos estudiosos no exercício do controle social por esses conselhos possam ser minimizadas quando eles apresentam ações e levantam questões que incomodam o Poder Público, responsável pelo cumprimento da lei.

Da perspectiva da análise proposta, cabe destacar a importância de abordar-se a legitimidade institucional dos conselhos e as possibilidades concretas de efetividade do controle social, permitindo identificar as ações executadas para a consolidação desses espaços democráticos e, portanto, de representação legítima. O controle social da função administrativa do Estado, exercido por um conselho participativo, poderá contribuir para um processo de educação política e de exercício de cidadania.

1.3 Cidadania política e participativa

Em sua teoria democrática, Dahl (2001, p.90) afirma que “a democracia confere inúmeras vantagens a seus cidadãos”. Para o autor, democratização é o processo de contestação política sustentada pelo direito de participação, e ressalta:

Com a exceção de uma fortíssima demonstração em contrário, em raras circunstâncias, protegidas por legislação, todos os adultos sujeitos às leis do estado devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado. (DAHL, 2001, p. 90-91)

Siraque (2005, p. 11) pontua que o controle social das atividades do Estado “é uma luta incessante da humanidade. É direito humano fundamental de primeira geração, também denominado *liberdades públicas, direitos e garantias individuais, direito de resistência, direitos civis, direito público subjetivo*” [grifos do autor]. Nesse texto, o autor disponibiliza argumentos e instrumentos jurídicos para aqueles que gostariam de ver a plenitude da cidadania ativa, por meio da fiscalização da administração pública pelos seus destinatários, ou seja, é necessário realizar ações que fortaleçam e viabilizem a participação social em instituições democráticas.

A análise da participação como pilar da democratização é fundamentada por Dahl (1997) com o *homo politicus*, participativo e engajado. Em seu modelo de democracia, o autor ressalta a interferência das práticas políticas na mudança de valores sociais, fundamentada nos pressupostos de contestação e inclusão. A contestação, no sentido de liberalização, é o elemento que determina

a capacidade de liberdades, como as de críticas e de expressão, sem que haja constrangimentos aos cidadãos. E a inclusão é o elemento que determina a capacidade de mobilização e organização dos cidadãos, por meio de associações institucionais e manifestações públicas.

As Poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente, mas incompletamente, democratizados, ou, em outros termos, as Poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 1997, p. 31).

No texto “Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna”, Abu-El-Haj (2008) considera que para Dahl a essência da democracia é a vida pública e que a sua preocupação quanto ao que pode ameaçar o processo democrático contemporâneo “já não deriva da concentração de poderes políticos numa só instância, mas sim da crescente desigualdade de condição que gera a resignação e o abandono da participação pública por parte dos cidadãos” (p.159).

Como vimos anteriormente, a Constituição de 1988 avançou em relação aos direitos sociais e instituiu a democracia participativa, possibilitando a criação de mecanismos de controle social, por exemplo, os conselhos de direitos e de gestão de políticas públicas específicas. Esses conselhos surgem no Brasil como resultado da organização e das lutas populares. Gohn (2003) esclarece que a mediação povo-poder, por meio de conselhos como esferas públicas de poder, surge no país no período compreendido entre as décadas de 1970 e 1990 e enfatiza que os conselhos comunitários foram fruto da iniciativa popular, enquanto os conselhos gestores de políticas públicas foram criados por exigências legais.

É com o fim do período ditatorial e com a institucionalização da democracia que os conselhos passam a ter as condições normativas e políticas para serem órgãos de natureza representativa e de participação social, com a função principal de controle social da gestão pública. Portanto, esse espaço institucional possibilita a realização do exercício de participação social.

Nessa perspectiva Frischeisen (2001) sinaliza:

Entretanto, a importância dos conselhos está também no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas sociais, pois a participação democrática não se esgota na eleição de chefes do executivo e de membros do legislativo. Tal participação é fundamental para o Estado Democrático de Direito e da nossa República e o fortalecimento da democracia em nosso país passa necessariamente por uma atuação conjunta entre Executivo, Legislativo e Conselhos Gestores de Políticas Públicas. (FRISCHEISEN, 2001, p.48)

Porém, na busca pela apreensão da complexa noção de cidadania, Demo (2001) se impressiona com a pequenez da cidadania organizada no Brasil. O autor afirma que a cidadania assistida predomina de longe sobre a cidadania emancipada e que no país a população é massa de manobra dos governos. A constatação é pertinente, pois existe a necessidade de relacionar as condições adequadas para o controle social da administração pública com a intensidade da participação dos cidadãos no exercício desse controle. Almeja-se a elaboração de uma proposta para a efetividade do controle social que discuta e considere o engajamento político dos sujeitos envolvidos nos conselhos participativos.

1.4 O controle social

Foucault, em *Vigiar e Punir* (1987), discorre sobre a constituição da *sociedade disciplinar*, que, por meio dos mecanismos de poder, visava a subordinar os *corpos sociais*³ a uma nova realidade – a punição, agora, ocorreria para quem atentasse contra a sociedade. O autor afirma que a sociedade ocidental desenvolveu um *biopoder*⁴ para o gerenciamento da vida capitalista, isto é, foi necessário ajustar os corpos ao processo produtivo.

Este investimento político do corpo está ligado, segundo relações complexas e recíprocas, à sua utilização econômica; é, numa boa proporção, como força de produção que o corpo é investido por relações de poder e de dominação; mas em compensação sua constituição como força de trabalho só é possível se ele está preso num sistema de sujeição (onde a necessidade é também um instrumento político cuidadosamente organizado, calculado e utilizado); o corpo só se torna força útil se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso. (FOUCAULT, 1987, p. 26)

Esse pensador francês defende que em qualquer sociedade – e isso também se aplica à sociedade brasileira –, as múltiplas relações de poder perpassam e constituem o *corpo social*, e que essas relações não são dissociadas da produção da verdade. E ainda argumenta: “Afinal de contas, somos julgados, condenados, classificados, obrigados a tarefas, destinados a uma certa maneira de viver ou a uma certa maneira de morrer, em função de discursos verdadeiros, que trazem consigo efeitos específicos de poder” (FOUCAULT, 1999, p. 29).

³ Em compensação, é o corpo da sociedade que se torna, no decorrer do século XIX, o novo princípio (FOUCAULT, 2007, p. 145).

⁴ Foucault desenvolve a noção de biopoder a partir da compreensão histórica da constituição do regime liberal, que denota o exercício do poder sobre a vida.

As disciplinas, para Foucault (1987), são os métodos de poder que ampliam as forças sociais, tornando a vida suportável, e que alcançaram o ápice histórico a partir do século XVIII. Embora existissem anteriormente formas diferentes, é nesse período da história que ocorre a sua generalização, mediante novas modalidades de exercício do poder.

Na estruturação de sua *microfísica do poder*⁵, Foucault (1987) analisa historicamente o poder disciplinar e seus mecanismos de controle sobre “desvios sociais”⁶.

Para tanto, foram usados instrumentos eficazes, tais como: a *vigilância hierárquica*, em que os vigiados fazem o autocontrole; a *sanção normalizadora*, quando *micropunições* são instauradas para corrigir delitos e o *exame*, ocasião em que o saber torna-se visível e gera informações que podem ser analisáveis. Para ele, essa técnica disciplinar não exclui as formas de poder das sociedades anteriores, ao demonstrar a origem da *biopolítica*⁷ afirma sua crença na continuidade dessas formas.

Ora, durante a segunda metade do século XVIII, eu creio que se vê aparecer algo de novo, que é uma outra tecnologia de poder, não disciplinar dessa feita. Uma tecnologia de poder que não exclui a primeira, que não exclui a técnica disciplinar, mas que a embute, que a integra, que a modifica parcialmente e que, sobretudo, vai utilizá-la implantando-se de certo modo dela, e incrustando-se efetivamente graças a essa técnica disciplinar prévia. Essa técnica não suprime a técnica disciplinar simplesmente porque é de outro nível, está em outra escala, tem outra superfície de suporte e é auxiliada por instrumentos totalmente diferentes. (FOUCAULT, 1999, p. 288-289)

Assim, com Foucault (1999), observa-se que a partir do século XVIII amplos processos históricos estão articulados à manifestação das disciplinas: crescimento demográfico, ampliação do sistema produtivo, alterações jurídico-políticas na sociedade, entre outros. Porém, é a partir da caracterização do poder disciplinar que se percebe a sua influência nas transformações ocorridas nesse período.

Diferentemente do que se poderia reforçar, a questão não é afirmar que foi o sistema econômico que planejou priorizar seus interesses sobre a vida, em um processo de sujeição do controle. Em suas contribuições para entendermos os mecanismos de controle, Foucault (1999)

⁵ No livro *Microfísica do Poder* (1987), Foucault explica que o poder é exercido em vários níveis e em diferentes pontos da rede social e, nessa complexidade, os *micropoderes* existem integrados ou não ao Estado.

⁶ Consideramos como desvios sociais as questões sobre a loucura, a delinquência e a sexualidade estudadas por Foucault.

⁷ A partir do Liberalismo, época marcada por uma melhoria de vida, o biológico é mais um instrumento de poder a serviço da política. Assim, Foucault (2007) usa o termo *biopolítica* para designar o que faz entrar a vida e os seus mecanismos no domínio dos cálculos explícitos e faz do poder-saber um agente de transformação da vida humana.

tem a precaução de assinalar que o poder não deve ser compreendido como fenômeno de simples dominação e pontua:

O poder, acho eu, deve ser analisado como uma coisa que circula, ou melhor, como uma coisa que só funciona em cadeia. Jamais ele está localizado aqui ou ali, jamais está entre as mãos de alguns, jamais é apossado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona. O poder se exerce em rede e, nessa rede, não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de ser submetidos a esse poder e também de exercê-lo. Jamais eles são o alvo inerte ou consentidor do poder, são sempre intermediários. Em outras palavras, o poder transita pelos indivíduos, não se aplica a eles. (FOUCAULT, 1999, p. 35)

Ampliando o campo de estudos recoberto pela noção de controle social – uma vez que existe certa precariedade como conceito analítico – Deleuze (1992, p. 224) aponta para a *sociedade de controle*. Nesta, o controle é de curto prazo e de rotação rápida, mas também contínuo e ilimitado, ao passo que a disciplina era de longa duração e descontínua.

Para Passeti (2003), essa nova sociedade convoca o cidadão ao controle social por meio de uma participação contínua, na qual os dispositivos de integração e consenso anulam as diferenças. Assim,

convocado a participar, cada cidadão é intimado a denunciar, vigiar, defender bens e valores. Uma moral de civilidade cosmopolita se forma e fortalece, exigindo ética de responsabilidades acrescidas de cuidados com os outros e zelo pela conservação de seus bens e saúde. (PASSETI, 2003, p. 157)

Sobre os mecanismos de vigilância, como uma das dimensões institucionais da modernidade, Giddens (1991) considera que a função administrativa do Estado moderno depende das condições de controle das atividades da população súdita, quer por meio da supervisão direta – em instituições como prisões, escolas, locais de trabalho etc. – quer por meio indireto, sobretudo a partir do controle da informação.

Lacombe (1996), com base em uma leitura mais rigorosa da obra foucaultiana, evidencia como os mecanismos para a gestão da população são extremamente central na concepção de poder do autor. Considera, ainda, que o *poder* defendido por Foucault não pode ser reduzido apenas ao aumento de controle social, tampouco a uma visão de poder repressivo unidimensional visto que, embora o poder produza certamente controle, ele produz também outras coisas.

Para atender aos objetivos deste estudo, o vocábulo controle será usado no sentido de fiscalização, averiguação e busca de informações. Ainda assim, estará impregnado do sentido de poder político, já que o controle será analisado pela ótica da participação social em colegiados compartilhados por segmentos do Poder Público e da sociedade. Portanto, controle social pode relacionar-se a todos os aspectos de prevenção realizada na sociedade e que objetive não permitir a violação de padrões regulamentados. É um conceito que foi ampliado pelas diversas abordagens teóricas e, por dizer respeito à vida social, abrange dimensões sociológicas, tais como cultura, moral, ética, educação e normatização.

A manutenção da ordem e a integração social podem ser percebidas como uma expressão do controle social. A escola funcionalista, por exemplo, atribuía a conduta prejudicial de alguns indivíduos ao “bom andamento” da sociedade à existência de um ambiente coletivo propício ao comportamento desviante. Durkheim (1991), em seu famoso estudo sobre a divisão do trabalho social, é um dos principais representantes dessa corrente e contribuiu com o conceito de “anomia”, compreendido como a inexistência de eficácia das normas sociais, isto é, a incapacidade reguladora do controle social normativo, gerando, assim, uma desorganização coletiva.

Na perspectiva de controle para a garantia de uma convivência social organizada, Rodríguez⁸ atribui a Edward Ross a responsabilidade científica pela expressão “controle social”:

A raíz de ello aparece el fenómeno del Control Social; la paternidad científica de la expresión Control Social pertenece al sociólogo norteamericano EDWARD ROSS, quién la utilizó por primera vez como categoría enfocada a los problemas del orden y la organización societal, en la búsqueda de una estabilidad social integrativa resultante de la aceptación de valores únicos y uniformadores de un conglomerado humano disímil en sus raíces étnicas y culturales. La pretendida coincidencia axiológica propugnada en la obra de ROSS alrededor del concepto de Control Social, motivó que su posición científica fuese catalogada críticamente dentro del “monismo social”. [grifos da autora]

⁸ Texto: “Análisis del control social desde una perspectiva histórica” de Marta González Rodríguez. La monografía en cuestión contempla como hilo conductor una perspectiva histórica de valoración de la categoría Control Social. Se inicia el trabajo profundizando en los antecedentes histórico-sociales del término, la paternidad científica del mismo y las escuelas o corrientes que inicialmente lo asumieron. Se analiza la multiplicidad de visiones con las que se ha incurrido en el tratamiento científico del Control Social, prestándosele especial atención a la óptica de estudio de la Teoría del Etiquetamiento o “Labelling approach” y a las posiciones de la Criminología Crítica. O trabalho encontra-se no link - <http://www.monografias.com/trabajos15/control-social/control-social.shtml>. Acesso em 20/01/2011. Não foi encontrado o ano da publicação.

Controle social tem a ver, também, com as relações de dominação e poder. Correntes teóricas que enfocam os processos históricos de mudanças e transformações permanentes da sociedade compartilham essa compreensão. Controle social refere-se à participação social com consciência política, presente em um estado democrático. Dahl (2001), em seus estudos sobre a democracia, afirma:

A democracia confere inúmeras vantagens a seus cidadãos. Os cidadãos estão fortemente protegidos contra governantes despóticos, possuem direitos fundamentais e, além do mais, também gozam de uma esfera mais ampla de liberdade. Como cidadãos, adquirem os meios de proteger e implementar seus interesses pessoais mais importantes; podem ainda participar das decisões sobre as leis sob as quais viverão, são dotados de uma vasta autonomia moral e possuem extraordinárias oportunidades para o desempenho pessoal. (DAHL, 2001, p. 90)

Algumas conotações de controle social são atraentes e podem incluir uma capacidade de autorregulação da sociedade e de partilhar preocupações e soluções coletivas para a função administrativa do Estado, como se os cidadãos estivessem adquirindo competência para governá-lo. Talvez um melhor entendimento de controle social seja alcançado quando a sociedade incorporar a ideia de que o público lhe pertence e assumir, simplesmente, o controle social como processo democrático e efetivo de participação social. De forma mais esclarecedora, Siraque (2005) define o controle social da administração pública como consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano no qual está alicerçado a atual Constituição Federal (CF/88). E ressalta:

E, mais do que isso, advém da própria idéia de soberania popular, que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da *res publica*. (SIRAQUE, 2005, p. 32)

Assim, o Estado brasileiro, em sendo uma República constituída em um Estado Democrático de Direito, tem na soberania popular o seu sustentáculo – “Todo poder emana do povo” – e essa soberania pode ser exercida “por meio de representantes ou diretamente”, conforme consta no artigo 1º da CF/88 (Brasil, 1988). No exercício do poder, a previsão de participação popular em todos os atos decisivos é justamente a diferença entre o mero Estado de Direito e um concreto Estado Democrático de Direito (SUNFELD, 2004).

A administração pública, então, está controlada socialmente conforme o fundamento constitucional, e, portanto, a sociedade tem o direito de exercer o poder de forma diretamente

individual ou coletiva. Porém, o texto legal não é suficiente para a efetivação da prática do controle social. De acordo com Freitas (2002),

o controle social, para fazer jus ao conceito esposado, não pode ser de fachada ou simples ornamentação de estruturas avessas à cidadania protagonista, sendo incompatível com meras discussões ou audiências públicas concebidas, de antemão, para a esterilidade. Essencial, pois, a conquista de autêntica verticalização inclusiva, isto é, de uma expansiva vinculação ético-jurídica entre a atuação do controlador social e a daqueles que exercem poderes-deveres no seio do aparato estatal. (FREITAS, 2002, p. 12)

O processo de gestão participativa em um estado democrático pode ser engrenado por meio de mecanismos que possibilitem que a tomada de decisões seja feita por meio de uma articulação comprometida entre cidadãos e Poder Público. Nesse aspecto, Alvarez (2004) compreende o controle social como complexos mecanismos que produzem comportamentos adequados ou inadequados para determinadas normas e instituições sociais. O significado dessa afirmação é claro: as formas de controle social não devem ser entendidas apenas pela lógica da ação de controlar, mas também por meio da subjetivação social produzida para o controle. Assim, para mediar a compreensão histórica dos mecanismos de controle, a discussão segue na perspectiva das relações sociais de poder e da dominação ocultada por elas como forma de sujeitar os “corpos sociais” a esse controle.

CAPÍTULO II

DIMENSÕES POLÍTICAS E HISTÓRICAS DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL PÚBLICO: POLÍTICA DE FUNDOS E CONTROLE SOCIAL

No Brasil, os mecanismos de fiscalização e de controle popular ainda são precários. Esta precariedade de condições adequadas ao acompanhamento das ações do Poder Público indica a fragilidade do Estado de direito e a existência de um Estado desertor. Aguilár (2000) afirma:

Muitas das características que deram status teórico ao modelo Estado burocrático autoritário permanecem quase inalteradas em tempos democráticos, e são de fato antecedentes da deserção do Estado. Isto reforça ainda mais a hipótese de existência do Estado desertor, que emerge após o choque com as garantias constitucionais consagradas aos cidadãos, e põe em evidência o caráter transcendente de um debate sobre os deveres do Estado e sobre os direitos que surgem do conceito de cidadania e do significado de público. (AGUILAR, 2000, p. 45)

Dagnino (2004) sustenta que o processo democrático brasileiro enfrenta hoje um dilema, cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa de duas visões políticas distintas:

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas [...] De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. (DAGNINO, 2004, p. 95-96)

Assim, mediante a ininterrupta desconstrução dos direitos da cidadania, a política adotada pelo governo, que segue a “cartilha neoliberal”, conduz a reforma do arcabouço legal da educação nacional na direção contrária ao espírito da Constituição de 1988.

A discussão sobre o financiamento da educação no Brasil teve considerável avanço durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/88), no qual a sociedade civil participou intensamente. Para o debate, além de toda a evolução histórica do tema, tinha-se a então recém-promulgada Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, que regulamentou a Emenda João Calmon. Esta estabelece que a União deve aplicar nunca menos de 13% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A CF/88, reconhecida por restituir e apontar os direitos e deveres dos cidadãos brasileiros, em seu artigo 212, também dispõe que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, Distrito Federal e Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino [...]. (BRASIL, 1988)

Conservou-se, assim, a vinculação da receita de impostos com os recursos destinados à educação. Essa questão, na Constituinte de 1987/1988, teve o respaldo da maioria dos constituintes e contou pontos nas conquistas do segmento que defendia a escola pública. Para a iniciativa privada, “o texto de Constituição ampliou substancialmente os seus ganhos comparativamente ao que este grupo tinha conseguido obter no processo Constituinte” (PINHEIRO, 1996, p. 282), ampliação justificada pela doação de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio na escola particular e pela transferência de recursos públicos para as atividades de pesquisa e extensão em nível superior. Ao atender os interesses dos dois grupos, podemos dizer que a Constituição de 1988 também foi “conciliatória” no financiamento da educação.

A trajetória das mudanças que o financiamento deveria sofrer, para adaptá-lo às condições neoliberais de Estado mínimo, é impulsionada após a CF/88, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 14, em 12 de setembro de 1996. Esta altera especialmente os artigos 208 e 211 da Constituição e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e esclarece a intenção política que se encontra por trás das mudanças. Sobre o artigo 208, Monlevade (1997a) comenta:

Este artigo é um dos mais polêmicos da seção de educação da Constituição Federal, porque ele dá a exata medida em que a educação escolar pode ou não se tornar uma mercadoria, oferecida por empresários a uma clientela que não está satisfeita com a oferta de ensino público e gratuito [...]. Por quê o Estado garante, obrigatoriamente, só o ensino fundamental de oito anos? Por quê a Emenda 14 eliminou a expressão “progressiva obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio” e a substituiu por progressiva “universalização”? Atualmente, por este artigo emendado por iniciativa do Governo FHC, o Estado somente se obriga a oferecer o ensino fundamental [...]. (MONLEVADE, 1997a, p. 103)

Na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a anterior data de 1961, o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) concentrou forças para dar continuidade às mudanças necessárias para implementar sua política. A LDB é uma lei complementar à Constituição, isto é, os princípios que regem a educação nacional, enunciados no texto constitucional devem ser adaptados para situações reais, que envolvam a educação escolar em todos os seus aspectos.

De acordo com o artigo 22 da CF/88, a União tem competência para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”. A expressão “diretrizes e bases” é compreendida no

sentido de que a lei que regula a educação deve oferecer as indicações, as instruções, os fins sobre os quais se estabelecem as bases, o apoio, os fundamentos de um plano educacional. Entendendo-se desta forma, uma lei de diretrizes e bases da educação não deveria expressar, especificamente, o ponto de vista de um plano governamental. Horta (1997) afirma que:

O estudo do uso da expressão “diretrizes e bases” em uma perspectiva histórica permite constatar que, no discurso oficial e na fala dos educadores, a mesma aparece sempre intimamente relacionada com a questão da intervenção do estado na educação e do sentido a ser dado por esta intervenção. (HORTA, 1997, p. 31)

O espaço estabelecido para a elaboração e aprovação da nova LDB pós-CF/88 foi uma verdadeira “arena”. Acreditou-se, no início do processo, que essa gênese legislativa e o encaminhamento democrático das discussões do projeto que se instalava naquele momento resultassem em uma lei mais próxima das aspirações progressistas. O embate maior deu-se em 1995, quando o projeto oriundo da Câmara foi radicalmente modificado no Senado, para atender os interesses das políticas adotadas pelo governo federal. Várias ações foram tomadas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, como trabalhos de vigília, manifestações de alunos e professores, contrárias à forma antidemocrática pela qual os trâmites do projeto estavam sendo desviados. Concomitantemente, o governo elabora e promulga a Lei nº. 9.131, de 24 de novembro de 1995, instituindo o Conselho Nacional de Educação (CNE), cujas funções, entre outras, era a de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto na CF/88 e adaptado pela LDB.

A nova LDB (Lei nº 9.394), promulgada em 20 de dezembro de 1996, não foi o instrumento abrangente e democrático que se imaginou ser possível elaborar num Estado democrático. Fruto de negociações e acordos políticos, produzida pela estratégia neoliberal, a lei então aprovada serviria para legitimar a concepção liberal que o governo FHC tinha de educação. Segundo Saviani (1998):

Ora, a função de mascarar os objetivos reais através dos objetivos proclamados é exatamente a marca distintiva da ideologia liberal, dada a sua condição de ideologia típica do modo de produção capitalista, o qual introduziu, pela via do “fetichismo da mercadoria”, a opacidade nas relações sociais. (SAVIANI, 1998, p. 191)

A política de fundos especiais para o financiamento da educação esteve presente desde a formulação da primeira LDB – Lei nº 4.024/1961 e, também, no primeiro Plano Nacional de

Educação, em 1963. Na década de 1960, os Fundos de Ensino Primário e de Ensino Secundário disponibilizaram recursos financeiros significativos para a melhoria do ensino, principalmente do ensino primário (MELCHIOR, 1987). Para atingir as metas educacionais estabelecidas, os fundos contribuiriam para a democratização da educação. Em 1968, foi criado, por meio da Lei nº 5.537/1968, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação. Esta autarquia teve inicialmente a missão de financiar os três níveis de ensino sob a responsabilidade da União e, ainda, concedia assistência financeira aos estados e municípios e aos estabelecimentos particulares (FRARE, 2006). Nos anos seguintes, o FNDE sofreu importantes alterações. Entre elas destacamos a que ocorreu em 1997:

Por meio da Medida provisória nº 1.594, de 14 de fevereiro de 1997 (transformada em Lei nº 9.649 em 1998) o FNDE assume a função de incorporada Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Esse processo mudou consideravelmente a missão do Fundo que passou a ser além de financiador de programas educacionais, executor de programas assistenciais. (FRARE, 2006, p.59).

Segundo o autor, o papel do FNDE foi alterado ao ponto de diminuir as finalidades de sua atuação – no governo FHC passou a atuar quase que exclusivamente no ensino fundamental – e de aumentar – quando incorpora outras instituições e assume o controle execução de programas educativos.

Dessa forma, observa-se que os projetos de reforma educacional, após a CF/88, continuaram a ser implementados e implantados por meio de alterações dos textos legais e seguindo o ideário liberal. Resta a convicção de que nenhuma lei, por si só, é tão bem adequada para trazer o desenvolvimento necessário à educação ou tão prejudicial para impedir melhorias.

Ao apontar, em linhas gerais, os aspectos controversos da legislação do financiamento da educação pública, procurou-se entender a direção da política educacional de fundos especiais e como eles, mesmo com mecanismos relevantes para o controle social, têm tido papel efetivo na consolidação dos alarmantes resultados da educação no país.

2.1 Fundef: uma política irreversível

Prosseguindo com o propósito de obter das leis subsídios para garantir o sucesso da implementação de suas políticas e demonstrando uma nítida organicidade nas ações, o governo

federal sanciona em 24 de dezembro de 1996, quatro dias após a promulgação da nova LDB, a Lei nº 9.424, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 14 e institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A criação do Fundef dá continuidade à política governamental de financiamento da educação e vários procedimentos são instituídos para garantir o repasse e o controle público dos recursos dos Fundos Estaduais e das contas dos governos estaduais e municipais. Uma grande reforma para o financiamento da educação estava sendo anunciada e ressaltavam-se as vantagens que o Fundef traria: aumento de verbas, transparência nos repasses, maior possibilidade de controle público. Contrariando a propaganda oficial, estudos apontaram as fragilidades da política de financiamento do Fundef. Davies (1999) analisa o Fundo e afirma a possibilidade de congelamento das matrículas no ensino fundamental, pois ao contrário de manter e desenvolver o ensino, ele apenas redistribui os recursos existentes do estado para os municípios, destes para o estado, ou de um município para outro.

O Fundef, em sua sistemática, traz a vantagem da transparência e da possibilidade de controle dos recursos. É histórico o mau uso das verbas públicas destinadas à educação pelos governos das diferentes esferas públicas. Sabe-se que na hora de realmente priorizar a educação, é necessário canalizar mais recursos financeiros públicos para que efetivamente os problemas comecem a ser solucionados. Essa deveria ser a direção da política de governo, esperada pela parte da sociedade civil que anseia ver a educação contribuindo para acabar com a vergonhosa exclusão social que existe no Brasil. Infelizmente, na política de financiamento educacional, nota-se que o discurso político ainda é muito distante das ações governamentais. Contrapondo-se à propaganda veiculada nos meios de comunicação, à política econômica adotada⁹ e ao comportamento presidencial¹⁰, os dez anos do Fundef explicitaram, pelo menos, uma intencionalidade da proposta: o governo federal diminuiu seus gastos e suas responsabilidades com o ensino fundamental (DAVIES, 2004).

Em 1999, deputados federais do Partido dos Trabalhadores (PT) elaboraram uma proposta (Emenda Constitucional nº 112 – PEC 112/1999) para a criação do Fundo de Manutenção e

⁹ Lei Kandir - Lei complementar brasileira nº 87, de 13/09/1996, que dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

¹⁰ Veto presidencial ao § 5º do art. 6º da Lei do Fundef, que proíbe a utilização de recursos do salário-educação na complementação da União para esse fundo.

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), uma vez que o Fundef, apesar das críticas, haver adquirido a condição de política irreversível. Segundo Arelalo e Gil (2003), as condições para que o fenômeno de irreversibilidade do Fundef ocorresse no Brasil são bem conhecidas: um excelente trabalho na mídia, que confundiu a população brasileira ao veicular informações do tipo: “a revolução na Educação”, “a escola já está diferente”, “acompanhe os recursos que todos os dias chegam à escola de seu filho”, “os amigos da escola” etc. É importante salientar que uma política é também uma atividade de comunicação pública, e não somente uma decisão orientada para alcançar metas, pois carrega uma intencionalidade comunicativa e busca, por meio da persuasão, meios para obter o consenso (VILLANUEVA, 1996).

Dessa forma, o PT, preparando-se para as eleições seguintes, coloca a política de fundos em sua agenda, tentando ressignificá-la para uma nova concepção de gestão educacional. Borges (2002), em uma perspectiva partidária, analisa:

São os partidos políticos, quando por meio de seus integrantes assumem o poder, em última instância, os grandes definidores das políticas sociais, das quais a política educacional faz parte. Essa definição de políticas sociais dá-se mediante os programas partidários, geralmente elaborados por integrantes dos partidos políticos ligados às respectivas áreas, aprovados nas assembleias partidárias, no *modus operandi* de cada partido. (BORGES, 2002, p. 5)

Apesar das análises de profissionais de diferentes áreas de atuação na sociedade e das críticas apontarem os equívocos dessa política de financiamento educacional adotada pelo Ministério de Educação (MEC), ela foi vitoriosa na correlação de forças. Os defensores dos fundos, como o Fundef, avaliam que eles forçam a discussão conjunta entre os entes federativos sobre que valores serão suficientes, necessários ou possíveis de serem aplicados em educação. Consideram ainda que as discussões democratizam o processo de implementação da política e, também, que esclarecem as condições de funcionamento dos mecanismos de captação, distribuição e gasto dos recursos financeiros educacionais.

2.2 Fundeb: importância do acompanhamento e controle social do financiamento da educação básica

Com a vitória do candidato petista Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2002, críticos da política de fundos para a educação observam que, apesar da proposta de redistribuição de recursos financeiros públicos e de intervenção da União nos estados e municípios, é a vinculação constitucional que garante o aporte desses recursos e que determina as responsabilidades de cada esfera pública. A política de financiamento educacional do Governo Lula tem como proposta transformar o Fundeb em mecanismo constitucional definitivo, retirando, da histórica vinculação de recursos, a função estratégica de municípios e estados determinarem suas políticas educacionais, comprometendo, assim, a autonomia dessas esferas de governo.

O Fundeb – incorporado no Plano de Governo dos Partidos da Coligação vitoriosa em 2002 como solução definitiva e radical (quase mágica) para garantir “igualdade de oportunidades” a todos os estudantes brasileiros – apresenta também vícios de origem, que o colocam numa plataforma de fantasia educacional (ARELALO; GIL, 2003). Constata-se, portanto, que a solução encontrada por essa política de fundos para resolver o problema da universalização do ensino fundamental e o da valorização do magistério não passou de uma falsa solução elaborada nos planos e planejamentos governamentais.

O Fundeb, ou o Fundef, conforme era anteriormente denominado, é considerado, nas diferentes esferas do poder público, o mais importante mecanismo da política de financiamento da educação básica no Brasil.

Segundo Lyra-Silva (2002), o Fundef, antecessor do Fundeb, teve em sua criação o grande mérito de levar um expressivo número de pessoas e instituições a se envolverem de modo rápido na discussão e no estudo do financiamento da educação. Aspectos controversos dos dispositivos legais foram apontados nas discussões travadas à ocasião:

Apesar do destaque dado ao Fundef como instrumento de equidade e do reconhecimento de seu papel como incentivador de cooperação, regulador de transferências de recurso e controlador social, vários estudos (Monlevade, 1997; Davies, 1999; Pinto, 1999) apontam problemas e preocupações. (LYRA-SILVA, 2002, p. 39)

Uma questão que ainda continua a preocupar com relação ao Fundeb é a possível retirada da vinculação de receita de impostos para a educação. O princípio constitucional da vedação à vinculação de receita de impostos tem no financiamento da educação pública uma de suas exceções. A matéria está no artigo 167, IV, da Constituição Federal, atualizada pela Emenda Constitucional n° 42, de 19/12/2003, com a seguinte redação:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo. (BRASIL, 2003)

A garantia constitucional da vinculação de receitas de impostos para o financiamento educacional historicamente tem significado a importância estratégica e social que o poder público deve dar à educação. Nesse sentido, essa vinculação é mais abrangente que a concepção de um único fundo de recursos financeiros aplicados à educação.

Os recursos atuais do Fundeb, de acordo com a legislação, representam 20% dos 25% da receita resultante de impostos – mínimo obrigatório – aplicados anualmente na educação pública dos municípios, estados e Distrito Federal. Esse percentual foi considerado um dos avanços do Fundeb em relação ao Fundef, apesar de a demanda de atendimento do Fundo ter sido acrescida com os outros níveis de escolaridade. É possível elencar outros avanços da alteração legal do Fundo. Para Rossinholi (2010), com a aprovação da Lei n° 11.494/2007, uma nova sistemática foi estabelecida e alguns pontos de crítica ao Fundef foram contemplados.

Houve a ampliação dos níveis de educação abrangidos pelo fundo com a inclusão da educação infantil e do ensino médio, o estabelecimento claro da responsabilidade financeira da União com determinação de valores nos anos iniciais e o percentual de 10% a partir do 4º ano, as mudanças nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social com o aumento do número de segmentos e de representantes, o estabelecimento anual dos índices para participação dos diferentes níveis de educação no FUNDEB e a criação de um piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica. (ROSSINHOLI, 2010, p. 136)

A política de financiamento da educação estabelece, portanto, com certo consenso político, que o formato e a organização dos recursos serão feitos prioritariamente pelo Fundeb. O

Fundo tem como principal característica contemplar a educação básica em todas as suas modalidades, para promover a equalização dos recursos entre o estado e os municípios, concorrer para a universalização desse nível de ensino e, ainda, assegurar condições para a criação do piso salarial nacional para os seus professores. Para tanto, sua vigência foi ampliada, em relação ao fundo anterior, de dez para quatorze anos.

A respeito das alterações significativas sobre os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb), têm-se, no texto legal, restrições aos representantes do Poder Executivo. Ficou vedada a participação de familiares dos gestores responsáveis pela administração pública, e, aos representantes do governo gestor dos recursos do Fundo nos diferentes âmbitos federativos, de ocupar a presidência do Conselho.

Os objetivos de acompanhar e controlar socialmente o Fundeb não serão alcançados somente pelo estabelecimento de condições legais. As alterações ocorridas na lei do Fundo pretendem estimular na sociedade a busca pela elevação da sua capacidade de efetivação do controle social, ou seja, a construção de uma cultura de acompanhamento da aplicação de recursos públicos, como forma de dar sustentação aos resultados de uma política pública.

A questão que se coloca no processo de acompanhamento da gestão dos recursos públicos, notadamente dos recursos financeiros para a educação, é o tratamento a ser dado ao Fundo, potencializado, nas últimas mudanças, pelo crescimento do seu percentual no mínimo obrigatório dos recursos vinculados constitucionalmente.

O acompanhamento dos recursos do Fundeb pelos Conselhos deve enfatizar a implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e cuja definição constitucional é resultado da reivindicação histórica da categoria. Foi fixado o período de 2008 a 2010 para que estados e municípios promovessem os ajustes administrativos para pagar o valor total do piso. No entanto, o prazo determinado não foi suficiente para muitos entes federados cumprirem a lei. Dessa forma, vislumbra-se a necessidade de ações que contribuam para pressionar o Poder Executivo estadual e municipal para o cumprimento da lei e o respeito à categoria.

De acordo com essa lógica, segundo a qual os objetivos básicos do acompanhamento e controle social do Fundeb estão centrados no pagamento salarial dos profissionais da educação,

as ações e procedimentos dos Conselhos Gestores devem ser redesenhados, de forma a oferecer contribuições à categoria para que governantes estaduais e municipais paguem o piso obrigatório. Para tanto, os valores do percentual mínimo determinado para pagamento de profissionais do Fundeb podem ser ultrapassados, resultando em ajustes de prioridades decorrentes do próprio acompanhamento e controle social do Fundo.

No Brasil, os resultados de estudos e discussões¹¹ sobre o Fundeb apontam para uma atuação incipiente da União no investimento da educação básica. Para o professor José Marcelino de Resende Pinto, da Universidade de São Paulo, a União é a que mais arrecada e a que menos aplica recursos na educação, acarretando um desequilíbrio no pacto federativo. Consta-se, também, que não existe verificação sobre o custo real das modalidades de ensino para as quais serão redistribuídos os recursos, pois são as necessidades dos governos estaduais que ditam o valor a ser aplicado (CARREIRA; PINTO, 2007).

Com base nessas constatações, o movimento Campanha Nacional pelo Direito à Educação criou o índice denominado Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que visa a apontar o valor mínimo que deveria ser gasto por aluno, conforme a modalidade de ensino. A ideia é que o poder público se responsabilize por valores corretos, para a garantia de um ensino de qualidade. Porém, o site UOL Educação¹² trouxe, no dia 10 de janeiro de 2011, a seguinte manchete: “Valor investido pelo governo fica abaixo do custo mínimo de qualidade em 22 Estados”. Karina Yamamoto, editora do UOL Educação, escreve:

O valor estimado pelo CAQi para os primeiros anos do ensino fundamental é de R\$ 2.194,56. O valor mínimo do estudante da escola pública será R\$ 1.722,05, segundo a portaria interministerial 1.459 de 30 de dezembro de 2010. A cifra é base para a distribuição de recursos pelo MEC (Ministério da Educação), por meio do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).¹³

O desafio posto para o acompanhamento e controle social do Fundeb são as condições de efetividade das ações e dos procedimentos realizados pelos seus Conselhos, para que consigam proporcionar à gestão pública significativo cumprimento da legislação, com reflexos diretos na

¹¹ Ver: Política de financiamento da educação foi insuficiente durante o governo Lula. Observatório da Educação. Disponível em: <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2010.

¹² <http://educacao.uol.com.br/>

¹³ Ver em <http://educacao.uol.com.br/noticias/2011/01/10/mesmo-com-aumento-valor-investido-por-aluno-da-rede-publica-fica-abaixo-do-custo-minimo-de-qualidade-em-22-estados.htm>

melhoria da performance política e financeira dos recursos educacionais. Para tanto, é necessário irrestrito apoio logístico das secretarias de Educação, para que atendam as necessidades mínimas de trabalho desses Conselhos, por exemplo, disponibilizando espaço físico apropriado, recursos material e humano, fundo rotativo da sua verba orçamentária para as despesas operacionais, além da manutenção de sítio eletrônico para divulgação de ações e documentos. Dotar os Conselhos Estaduais de instrumental próprio em sua função de acompanhar e fiscalizar o Fundeb afigura-se como prioridade política, administrativa e ética dos governantes, aspecto ressaltado na legislação e nas recomendações de vários estudos já citados anteriormente.

CAPÍTULO III

BASES CONCEITUAIS PARA O REFERENCIAL ANALÍTICO DO CONTROLE SOCIAL: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A necessidade de superar as dificuldades existentes no processo democrático de decisão política durante a modernidade mostrou-se uma preocupação teórica mediada institucionalmente pelo Estado e pela sociedade civil. O conceito de sociedade civil foi construído, ao longo da história, simultaneamente à construção do Estado moderno. Delimitou-se a diferenciação entre os aspectos provenientes da subordinação à autoridade e os da contestação da dominação. A sociedade civil “é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão” (BOBBIO, 1987, p.35). Nesta perspectiva, a sociedade civil sintetiza situações emergentes na sociedade, constituindo as condições para atuar em um processo de democratização do Estado desde que ocorra a descentralização do poder.

A teoria democrática indica que as instituições políticas do Estado moderno surgiram da compreensão de que os problemas complexos das sociedades exigiam soluções técnicas, restringindo, assim, práticas democráticas nessas instituições. Autores consideram que as complexas mudanças ocorridas na economia e na sociedade durante o século XX poderiam levar os cidadãos a perder o sentido do vínculo efetivo entre as ações governamentais e a vontade expressa da própria sociedade (BOBBIO, 2000; DEWEY, 2004).

O debate contemporâneo tem como desafio refletir acerca da articulação entre participação e representação no interior das práticas democráticas, uma vez que, de maneira geral, a participação ocorre mediante uma representação. A influência positiva da democracia participativa sobre a democracia representativa possibilita uma complementaridade entre elas que deveria se materializar em uma conexão entre indivíduos e instituições.

Tomando como base o trabalho de Nádía Urbinati (2006), busca-se analisar a articulação entre a representação política e a participação da sociedade no processo político e, também, na formulação das políticas. Na obra *Democracia Representativa: Princípios e Genealogia*, a autora demonstra que a representação política é um processo circular entre as instituições estatais e as práticas sociais. Tal processo não tornaria a democracia representativa “nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar” (URBINARTI, 2006, p.192). A abordagem compreende a soberania popular como princípio regulador que guia a ação e o juízo político dos cidadãos e identifica essa soberania como um motor central para a democratização da representação. Urbinati (2006) sustenta que a participação política pode ocorrer de forma direta

ou por meio da representação, sem a necessidade simultânea da presença do cidadão. Essa representação teria uma “presença simbólica”, isto é, o discurso do representante seria isento de interesse individual e despersonalizado nas opiniões. Para a autora, a representação deve ser consubstanciada em uma rede de comunicações que articula cidadãos e representantes, promovendo, portanto, a “presença simbólica” dos cidadãos nos processos políticos decisórios. Com essa argumentação, Urbinati (2006) mostra a necessidade de se constituir uma prática política contínua entre participação e representação, isto é, de uma interação entre representados e representantes de modo mútuo, para que estabeleçam a relação entre o controle dos representados e as informações dos representantes.

O debate democrático aponta a necessidade de formulação de novas instituições, que superem as restrições para se alcançar a democracia. Essas instituições devem contribuir para que a expressão da vontade política ocorra por meio da participação dos cidadãos e devem possibilitar as condições adequadas para a legitimidade da representação. Para Avritzer (2008), a teoria democrática da segunda metade do século XX operou com um conceito bastante limitado de instituições políticas. Conforme o autor, o elemento central da institucionalidade esteve centrado na existência de uma legislação formal acerca do funcionamento das instituições, que é definida, de forma convencional, como um conjunto de normas e regras que estruturam a ação social e política. E, ressalta Avritzer (2008), mesmo havendo a presença de regras informais no interior das instituições políticas, a literatura sobre o assunto concentrou-se predominantemente em regras informais no interior de instituições políticas formal ou legalmente constituídas, tais como parlamentos, partidos e poder judiciário.

O autor faz dois conjuntos de críticas a essa literatura:

A primeira crítica diz respeito ao fato de um conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais (AVRITZER, 2009, *no prelo*). A segunda crítica está relacionada à própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação (PITKIN, 1967). Implicitamente, ao excluir as formas de participação do hall das instituições, esta literatura continua operando com uma oposição entre participação e institucionalização (HUNTINGTON, 1969) que há muito tempo não é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação. (AVRITZER, 2008)¹⁴

¹⁴ Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002.

De acordo com Avritzer (2000), o Brasil se transformou, ao longo do século XX, de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação em um dos países com o maior número de práticas participativas. Entre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira, o autor aponta: o surgimento do orçamento participativo; a criação dos conselhos de políticas por leis específicas; e, como resultado das políticas urbanas, os Planos Diretores Municipais. Para ele, ainda existe no país algo que denomina de uma infraestrutura da participação muito diversificada na sua forma e no seu desenho (AVRITZER, 2000).

Dessa variedade de novos desenhos institucionais participativos, a presente pesquisa tem interesse nos conselhos de políticas, denominados conselhos gestores neste trabalho. Nesses conselhos gestores existem a partilha de poder, e a participação da sociedade civil é formalmente pressuposta pela lei. Agentes da sociedade civil e do Poder Público assumem a representação formal e têm relativa autoridade sobre normas e procedimentos.

A forma como o Estado se relaciona com a participação e a maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação são também importantes na abordagem feita por Avritzer (2008). Em termos gerais, o autor considera que a tipologia inicial dos desenhos participativos se organiza em dois eixos: “A capacidade de aprofundar práticas democráticas e a capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão” (p.60). Enfatiza ainda que “os casos dos desenhos de partilhas são os mais fortemente democratizantes nos casos de oposição à participação por parte da sociedade política” (p.60). Para o autor, os desenhos de partilha, nos quais a sociedade civil é forte, permitem que esta desafie a decisão da sociedade política de não implantar processos participativos, e mesmo nos casos de debilidade da sociedade civil, a participação existente em lei foi capaz de bloquear ações de uma sociedade política antiparticipativa. Com base nestas constatações, é importante reafirmar que as instituições participativas de partilha de poder são constituídas por representantes da sociedade civil, que assumem um papel formal de representação, por meio de atos de autorização, e, assim, se igualam aos representantes formais da sociedade política, pois obtêm poder no processo decisório sobre regras e procedimentos.

Há, portanto, nos conselhos gestores, uma convivência contínua e permanente da participação e da representação, que associa agentes sociais e políticos e incorpora ideias organizativas tanto da sociedade civil quanto da administração pública. Esse recente desenho institucional busca assegurar a participação política em espaços públicos, descentralizados e dinâmicos, e, ainda, potencializar o controle social exercido sobre a gestão das políticas públicas. No entanto, não se pode deixar de alertar que o sentido de empoderamento dessa participação é

limitado por restrições legais e pela falta de garantias de uma representação adequada ao interesse coletivo.

3.1 Qualificação social da cidadania: ações de empoderamento

A compreensão dada nesta tese à expressão *qualificação social da cidadania* fundamenta-se no conceito de empoderamento, que visa à promoção de direitos de cidadania. Evidencia-se, nessa perspectiva, uma reestruturação na relação de poder, na qual o Estado é submetido ao dever de prestar contas de suas ações à sociedade civil, e, assim, os cidadãos imbuídos de participação política são *empoderados* para o processo político de tomada de decisões, na defesa de seus interesses diretos.

Friedmann (1996), em seu livro *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo* apresenta uma alternativa à economia neoliberal, fundamentada em uma política de *empoderamento*, e utiliza três argumentos na defesa dessa posição: direitos humanos, direitos do cidadão e desenvolvimento integral das potencialidades da humanidade. O autor considera que as pessoas têm direitos iguais a uma vida materialmente adequada e justifica que não há nenhuma razão intrínseca, moral ou de outra forma, para que um grande número de pessoas seja excluído do desenvolvimento, ou, ainda, de tornarem-se vítimas inconscientes do progresso de outras pessoas.

Em sua concepção, o termo *empowerment* refere-se à ideia de que, em um desenvolvimento alternativo, se estruture uma política compromissada em capacitar os cidadãos, principalmente aqueles da classe subalterna, e mobilizá-los para a participação política em uma escala ampliada. Ressalta, ainda, o papel ativo que as pessoas devem assumir na condução de seus próprios destinos. Portanto, sua proposta é de que haja uma iniciativa de política que emancipe e permita a todos os cidadãos fazer valer os seus direitos.

Todavia, sabe-se que o uso do termo empoderamento abrangeu também dimensões conceituais, de caráter político-econômico conservador, que focaliza atender a esfera privada. No campo da administração empresarial, para exemplificar, o conceito está vinculado aos resultados pretendidos e é considerado uma *tecnologia de gestão*, sendo o fortalecimento do poder decisório dado nas mãos das pessoas da organização. Neste sentido, esta tecnologia concede às pessoas a oportunidade de participarem e decidirem (ARAÚJO, 2006).

É necessário enfatizar que o conceito que este trabalho assume é o de um empoderamento que considere os cidadãos como protagonistas de sua própria história, tendo a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável, com a mediação de agentes externos, os novos educadores sociais (GOHN, 2004). No entanto, a autora destaca duas acepções distintas na utilização do termo:

Cumprir destacar que o significado da categoria “empowerment” ou empoderamento como tem sido traduzido no Brasil, não tem um caráter universal. Tanto poderá estar referindo-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades – no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social); como poderá referir-se a ações destinadas a promover simplesmente a pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos de ações sociais assistenciais. (GOHN, 2004, p. 23)

Neste sentido, a pretensão dada ao processo de empoderamento de indivíduos e sociedade é a de potencializar a cidadania e, assim, aperfeiçoar a democracia representativa. Porém, qual a consistência fundamental do princípio contemporâneo de cidadania? T. H. Marshall, em *Cidadania e Classe Social – estudo sobre a cidadania na sociedade inglesa*, assim a definiu:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. (MARSHALL, 1988, p. 20)

O autor recupera historicamente o conceito de cidadania por meio de três elementos: civil (século XVIII), político (século XIX) e social (século XX). O civil remete ao direito à liberdade individual; o político, ao direito de participar no exercício do poder político; e o social, ao direito mínimo de bem-estar econômico e segurança (Marshall, 1988, p. 9). Ao complementar sua definição, o autor conclui: “A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status*” (MARSHALL, 1988, p. 20).

É importante ressaltar a possibilidade de empoderamento político dada à cidadania nesse estudo de Marshall. A ideia remete à existência de uma relação direta entre a educação das

crianças e a cidadania, a qual, confinada ao Estado, objetiva desenvolver cidadãos. Ele afirma: “O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva” (MARSHALL, 1988, p. 18). A relação entre educação e cidadania também é sustentada por Benevides (1996), que considera como papel da escolarização formal o de equipar o cidadão para dar conta do crescente volume de informação e das exigências de decisão, próprios da expansão das formas democráticas de vida, ainda que não garanta sua adesão substantiva a elas.

Desta forma, há convicção de que, para fortalecer a participação política, é fundamental desenvolver processos educativos para qualquer indivíduo, mesmo que se considere pouca coisa alterada nos costumes políticos brasileiros (LYRA-SILVA, 2002). Em estudos sobre a democracia nos países latino-americanos, como a Argentina e o Brasil, O’Donnell (1993) analisa que a crise de Estado gerada pela falta de legitimidade de seus governos ditatoriais, processo verificado nas últimas décadas, acabou imprimindo nos indivíduos uma cidadania de “baixa intensidade”. O autor argumenta que a crise política vem acompanhada de uma agravante atomização da sociedade, que ele considera parte da crise do Estado – não apenas como conjunto de burocracias, mas também como fonte legal de previsibilidade social. Mais recentemente, O’Donnell (2011, p. 38) afirma que a condição da cidadania política é complexa e classifica uma de suas características como “*potencialmente empoderadora*, na medida em que os indivíduos podem querer usar direitos e liberdades a fim de levar a cabo uma variedade de ações” (Grifos do autor).

Segundo Gohn (2004), nos anos 1990, os discursos oficiais incorporaram a cidadania, aproximando-a da ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo. Nesta perspectiva, a cidadania trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, em uma homogeneização dos atores.

Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais. De um lado, isso é um ganho: significa o reconhecimento de novos atores em cena. De outro, é um risco, com o qual as lideranças progressistas da sociedade civil devem estar alerta: o de assumirem o papel que deve ser exercido pelo poder público estatal, pois para tal ele é eleito, ou indicado, e os cidadãos pagam impostos. (GOHN, 2004, p. 22)

Assim, de acordo com as estruturas de participação estabelecidas pela teoria correspondente, este estudo se refere à participação sociopolítica em instituições formais, ou que

tenham mandato legal, como a que ocorre nos conselhos gestores. A criação dessas organizações institucionais de gestão partilhada favorece a efetividade da participação civil direcionada ao acompanhamento e controle da aplicação dos recursos públicos. O empoderamento, neste caso, também pode ser desenvolvido – a crédito social – pelas instituições políticas e governamentais que buscam ações e procedimentos para consolidar a participação cidadã e obter concretas mudanças sociais. Essa possibilidade ressignificaria, institucionalmente, uma proposta de conexão entre Estado e sociedade, apresentada e executada por diferentes agentes políticos envolvidos em reprocessar novas ações democráticas.

3.1.1 Ações de fortalecimento do controle social no financiamento da educação

No tocante à formação para o Controle Social, a implementação de ações institucionais tem se destacado no âmbito do Estado. Alguns programas têm sido desenvolvidos pelo Governo Federal e visam a capacitar agentes da administração pública e da sociedade organizada para o exercício do Controle Social. Com esse objetivo, tanto a Controladoria Geral da União (CGU) quanto o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) organizam e coordenam programas para o desenvolvimento de ações de formação. Busca-se, aqui, verificar, mediante os resultados apresentados pelos programas, o alcance dessas ações nos Conselhos Estaduais do Fundeb investigados.

A seguir, serão relatadas as ações desenvolvidas por essas duas instituições do Governo Federal específicas sobre o Controle Social.

I) Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da CGU – Foi criado em setembro de 2003 e teve a parceria da organização não-governamental Avante - Qualidade, Educação e Vida¹⁵. Em seu histórico, apresentado no sítio eletrônico da CGU, destaca-se:

Em princípio, o nome era Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais e visava orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a necessidade do cumprimento dos dispositivos legais, bem como contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social.¹⁶

O programa, atualmente, prevê que as ações de estímulo ao controle social incrementam e melhoram os resultados de instituições civis e de conselhos de políticas públicas que estão

¹⁵ Uma das principais organizações sociais sem fins lucrativos do estado da Bahia. Criada em 1991, tem como objetivo fomentar a participação cidadã e o fortalecimento da sociedade civil mediante ações educativas. Disponível em: www.avante.org.br.

¹⁶ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/olho_vivo/Historico/index.asp>. Acesso em: 18 jan. 2011.

realizando esse controle. Dessa forma, a prioridade agora do programa é a ampliação e o fortalecimento do controle social. Para tanto, o programa tem desenvolvido as seguintes ações:

- Educação presencial – Ação destinada aos conselheiros municipais, agentes públicos, lideranças locais, e especificamente para professores e estudantes. É um evento com duração de uma semana, que pode atender, conforme as características do estado, a um só município ou a um município polo, que engloba os municípios do seu entorno. É desenvolvida por meio de oficinas, que trabalham temas como ética, transparência, cidadania e controle social. O trabalho procura valorizar as experiências e o conhecimento dos que estão sendo capacitados e adaptar o conteúdo às realidades locais. A ação também pode ser realizada de forma complementar e esporádica, isto é, por meio de palestras, orientações, participação em seminários e encontros de iniciativa da própria CGU ou de outras instituições.
- Educação a distância – Ação que objetiva capacitar conselheiros municipais, agentes públicos municipais e cidadãos em geral, por meio dos cursos a distância desenvolvidos pela CGU e pelos parceiros, bem como facilitar o acesso aos vídeos produzidos pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Desenvolve o curso Controle Social e Cidadania, pela escola virtual do CGU, mantendo turmas periódicas. O curso está estruturado em três módulos: 1º) A participação popular no estado brasileiro; 2º) O controle das ações governamentais; 3º) O encaminhamento de denúncias aos órgãos responsáveis. O curso ainda disponibiliza para os integrantes do curso o uso dos vídeos: Licitação no Serviço Público e Orçamento Público.
- Parcerias – É ação que envolve a produção em conjunto de materiais didáticos, o suporte logístico para a realização de eventos de educação presencial, o desenvolvimento de cursos a distância, a contribuição de capacitação e orientação da CGU em eventos de estímulo ao controle social da responsabilidade de parceiros. Como resultado dessas parcerias tem-se a elaboração de cartilhas (*Cartilha Olho Vivo - Fundeb*, *Cartilha Olho Vivo - Programas de Desenvolvimento Agrário* e, em fase de conclusão, a *Cartilha Olho Vivo - Bolsa Família*); atividades de promoção do Controle Social desenvolvidas de forma interinstitucional, que resultaram na publicação dos estudos conjuntos; e, ainda, a execução do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), que busca alcançar professores e alunos do ensino básico e fundamental com

as ações do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público (promoção e divulgação de estudos e seminários sobre o fenômeno da corrupção).

- Acervos técnicos – Ação que estimula a formação de bibliotecas nas prefeituras, com acervos legais e técnicos que sejam úteis aos conselheiros municipais no desempenho de suas funções, às lideranças e à população em geral no exercício do controle social. As publicações e materiais produzidos pela CGU também fazem parte desse acervo estão à disposição dos municípios participantes do programa.

Além das ações relatadas, também estão disponíveis no programa os seguintes recursos materiais e interativos:

- Publicações – Cartilha Olho Vivo Controle Social, Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público, Guia para o cidadão garantir os seus direitos, Manual de Gestão de Recursos Federais e, também, o resultado do 1º Concurso de Redação e Desenho da CGU (apresenta os trabalhos vencedores do 1º Concurso de Desenho e Redação da CGU).
- Chat – Visa à promoção de debates sobre a prevenção da corrupção e do exercício do Controle Social por meio de um “bate-papo” virtual entre sociedade e especialistas do assunto. Entre os anos de 2009 e 2010, foram realizados seis chats, sendo que o do Fundeb ocorreu em 12 de maio de 2009.

As ações do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público realizadas no período de 2004 a dezembro de 2009 apresentaram os seguintes resultados:

- Foram promovidos 174 eventos de educação presencial, com a participação de 1.382 municípios;
- Foram mobilizados e capacitados 7.176 agentes públicos municipais, 8.305 conselheiros municipais e 8.652 lideranças locais nos eventos de educação presencial;
- Foram realizados eventos complementares de educação presencial que, de 2007 a dezembro de 2009, atingiram 8.709 cidadãos.

O Programa esclarece que as ações ocorrem de forma esporádica, pois, como todas são complementares entre si, é necessário que as secundárias, como palestras ou feiras, ocorram em

função da ação principal, ou seja, os cursos oferecidos. As ações podem ser de iniciativa da CGU, dos municípios ou de instituições parceiras.

A CGU, além do Programa exposto, é responsável pela elaboração de eventos nacionais que procuram promover e estimular a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública. Os principais eventos organizados foram o I Seminário Nacional de Controle Social, ocorrido em 2009, e a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social (1ª Consocial), realizada em 2012.

II) O **I Seminário Nacional de Controle Social** ocorreu entre os dias 25 e 27 de setembro de 2009, a CGU, com o apoio de outras entidades¹⁷, teve como objetivo “apresentar boas práticas de participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública e de debater os limites e as possibilidades do exercício do controle social no Brasil”. O Seminário, conforme informações que constam no sítio eletrônico da CGU, levou à Brasília diversos cidadãos e especialistas que vivenciam o controle social e contribuem para que o emprego dos recursos públicos tenham efetividade, transparência e sigam os parâmetros legais. A discussão abordou os temas: democracia, participação, papel da mídia, orçamento, gastos públicos, políticas públicas. Houve também relatos de diversas experiências bem sucedidas na área.

A CGU pretendeu contribuir para que cada cidadão, individualmente, ou reunido em conselhos ou associações civis, fosse estimulado a exercer o seu papel de sujeito no planejamento, gestão e controle das políticas públicas¹⁸.

O controle social, entendido como a participação do cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, tem a finalidade de verificar se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada. O controle social complementa os controles realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos – os órgãos de controle interno e externo. Além disso, os cidadãos têm, muitas vezes, melhores condições de acompanhar a aplicação do dinheiro público, pois utilizam os serviços e conhecem de perto os eventuais problemas que acontecem no dia-a-dia.

Os eixos temáticos escolhidos para a discussão foram: Conselhos de Políticas Públicas: atuação, representatividade e autonomia; Cultura Política e Participação; Os Desafios da Mobilização e Capacitação de Cidadãos para o Controle Social; A Importância da Transparência Pública e do Acesso a Informação para o Exercício do Controle Social; O Controle Social das

¹⁷ Amarribo, Avante, Instituto de Fiscalização e Controle e a Embaixada Britânica no Brasil.

¹⁸ Informações e citação retiradas do sítio eletrônico, em 04/05/2012:
http://www.cgu.gov.br/Eventos/SPCI_ControlSocial/Index.asp

Políticas de Saúde, Educação e Bolsa-Família e O Controle Social dos Gastos Públicos. O público-alvo procurou atingir: conselheiros de políticas públicas; ONGs e entidades que atuam no acompanhamento e controle da gestão pública; agentes públicos, professores, estudantes, jornalistas e, ainda, cidadãos interessados no debate sobre participação e controle social. Foram apontados os seguintes resultados imediatos: o seminário reuniu mais de 500 participantes em cada um dos seus três dias de duração; aproximadamente 1.450 pessoas manifestaram interesse em participar e, infelizmente, uma lista de espera com 350 nomes não pôde ser atendida; para um evento planejado inicialmente para 350 pessoas e depois redimensionado para receber 500, a presença dos inscritos foi marcante, sobretudo por tratar-se de um final de semana; em relação aos objetivos estabelecidos, apesar de os efeitos só poderem ser formalmente notados a médio e longo prazo, pode-se dizer que o encontro foi bastante produtivo; um dos principais elementos indicadores do sucesso do seminário foi a notável interação entre os participantes – exemplo desse conagraçamento e do necessário engajamento suscitado no evento foi o requerimento encaminhado ao Ministro Jorge Hage, ao término do encontro, por um expressivo número de participantes, que solicitaram apoio da CGU para a realização de uma conferência nacional sobre controle social; outro fato marcante foi a organização espontânea dos participantes para a realização de um encontro durante um dos intervalos do evento – mais de 60 pessoas se reuniram para, representando suas entidades, aderir à Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (Abracci); o seminário foi considerado muito positivo pelos participantes – foram extraídas opiniões de 300 avaliações, em sua maioria espontaneamente identificadas; a fim de compartilhar a atmosfera do evento e o conteúdo discutido com todos os interessados (inclusive com os que não puderam participar) estão disponíveis no site da CGU as apresentações e vídeos das exposições dos palestrantes; brevemente, também estarão no site a versão digital dos anais do seminário, as sugestões dos participantes e os demonstrativos sobre o perfil e a presença dos inscritos; quanto à disseminação de novas ferramentas e boas práticas na área de controle social, o evento também mostrou-se bastante satisfatório; a troca de experiências entre os participantes e as discussões e perguntas elaboradas pela plateia denotaram a atratividade e importância das ações analisadas; além disso, diversos foram os contatos diretos ou intermediados pela equipe local da CGU e pelos seus 26 representantes, um de cada estado da federação; outros resultados devem ser medidos ao longo do tempo, de forma sistemática e controlada.; a oportunidade de

utilizar as informações coletadas durante os três dias do encontro como guias para a construção dos indicadores de atingimento das metas propostas é valiosa e será aproveitada.

Dois documentos de referência também foram publicados após o término do I Seminário de Controle Social, promovido pela CGU – Anais e Relatório Crítico, do evento. Com efeito, o presente texto analisará estes documentos buscando identificar e explicitar os resultados alcançados e publicados pelo evento.

No documento Anais consta a reprodução escrita das palestras e dos debates realizados durante o evento. O documento foi dividido em três partes: I - Mesa de Abertura e Conferência; II - Painéis e debates; III – Avaliação. Essa análise será pautada ao que for referente da área de educação expressada no seminário. O painel quatro foi dedicado ao controle social na área da educação e os palestrantes convidados foram das entidades – Movimento Todos pela Educação, Receita Federal, ONG Ação Educativa, Folha do Norte. De início, é importante observar que para a mesa de abertura não foi convidada nenhuma autoridade das instituições educacionais do governo (MEC, CNE, Conselho Nacional do Fundeb, outros). Apesar da boa intenção do seminário em chamar a discussão sobre o controle social, é sintomática a composição das entidades ou organismos convidados para exposição no painel relativo à educação. Segundo Martins (2007), nos últimos anos da década de 1990 e início dos anos 2000, os governantes da socialdemocracia buscam por estratégias para se conseguir um consenso, por meio da educação, com o objetivo de uma *nova pedagogia da hegemonia*. O autor afirma que do fenômeno denominado *neoliberalismo da terceira via* surgiram organizações da sociedade civil que buscam consolidar cidadania ativa à noção de voluntariado; que assumem o papel de formar uma ampla rede de difusão da nova sociabilidade pretendida e, ainda, que atuam na execução das políticas sociais em parceria com a aparelhagem estatal. Neste sentido, a tese defendida por Martins (2008) é que o Movimento Todos pela Educação (TPE)

se materializa como organismo comprometido com as estratégias de hegemonia da classe burguesa, lutando para afirmar uma perspectiva restrita de educação para os trabalhadores brasileiros dentro de um novo conformismo. Sua inserção na sociedade civil, embora definida como “uma aliança” de esforços para o bem da nação, é, na verdade, uma forma inovadora de se obter consenso para o exercício da dominação. Nesse movimento, é possível afirmar que o TPE elegeu a responsabilidade social como referência ideológica se articulando politicamente no âmbito da “direita para o social” no trabalho incansável de legitimação do modo de produção da existência capitalista. Sua penetração nas instâncias do Executivo e do Legislativo, e a transformação de sua proposição em lei, fundamentando parte do Plano de Desenvolvimento da Educação do governo Lula da Silva, embora definida sob o argumento da “parceria”, é, na verdade,

uma tática que visa assegurar condições para o exercício da dominação de classe no campo educacional. Assim, os empresários organizados no TPE demonstram compreender que a configuração da sociedade brasileira na atualidade exige ações mais articuladas e requintadas quando comparadas com o passado. (MARTINS, 2008, p.12/13).

Como se pode observar a análise revela que o projeto do Movimento Todos pela Educação extrapola a defesa passiva dos interesses por uma “educação para todos”. Prosseguindo com a composição do painel quatro têm-se, ainda, as seguintes entidades convidadas: ONG Ação Educativa – associação civil sem fins lucrativos fundada em 1994 que conta com um conjunto diversificado de fontes de financiamento (agências de cooperação internacionais, organismos multilaterais, institutos e fundações empresariais, órgãos públicos e apoiadores individuais)¹⁹; Secretaria da Receita Federal – órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País²⁰; Jornal Folha do Norte – Impresso da região norte de Minas Gerais, de caráter local, editado no Município de Januária pelo jornalista investigativo Fábio Oliva²¹. Cada expositor, representantes destas entidades, contribuiu com as seguintes sugestões para o fortalecimento do controle social, de acordo com o documento Anais:

- Movimento todos pela educação – “A organização tem como estratégias de fomento ao controle social da educação: o entendimento sobre a situação da educação; o conhecimento sobre os direitos e deveres educacionais; a demanda pela educação de qualidade; a cobrança de ações dos gestores públicos; pensar na educação na hora de votar; o apoio aos projetos que incentivem o aprendizado; o alinhamento do investimento social privado; e a fiscalização dos investimentos na educação”.
- Secretaria da Receita Federal – “É necessário elaborar o Plano Nacional de Formação e Valorização de Conselheiros – com criticidade para o exercício da cidadania ativa”.
- ONG Ação educativa – “Foram apresentados como desafios: acompanhamento sistemático da atuação dos conselhos de educação (nacional, estadual SP e municipal

¹⁹ <http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/quem-somos>

²⁰ <http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm>

²¹ http://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca/equipe_conselho_e

<http://amigosdejanuaria.files.wordpress.com/2011/11/folhadonorte-edic3a7c3a3o-especial-amigos-de-januc3a1ria.pdf>

SP); acompanhamento sistemático do Legislativo (nacional, estadual SP e municipal SP); observações indicam necessidade de sociedade conhecer e questionar o papel do legislativo na educação; atuar com outras organizações pelo direito de acesso à informação pública.

- Jornal Folha do Norte – “O problema dos conselhos é a questão dos prazos de gestão dos conselheiros. Mesmo treinando e capacitando os conselheiros, dois anos depois todos saem. Os municípios não cedem funcionários para serem secretários dos conselhos. Os conselhos não têm sede nem local para se reunir. Na maioria dos conselhos do Norte as pessoas levam as atas às casas dos conselheiros só para serem assinadas”.

A seguir, apresentam-se algumas falas transcritas dos expositores, ocorridas durante o debate proposto e que constam no documento Anais. Estas argumentações desvelam a dimensão do desafio posto para a efetivação do controle social:

“Quanto à capacitação prevista no art. 30 que compete ao Ministério da Educação esta formação, penso que o FNDE não tem “pernas” para prover a capacitação em massa. sequer há um plano nacional para esta capacitação e formação dos conselheiros. Isto urge e é uma área importante para a luta e uma batalha a ser travada junto ao poder público para garantir esta formação”.

“A Lei 11.494/2007, em seu art. 2 parágrafo 8º, diz que a atividade do conselheiro é de “relevante interesse social” e também que esta atividade não é remunerada. Penso que todo conselheiro do Fundeb (ou pelo menos 50% dos membros dele) deveriam ter dedicação exclusiva. Assim os professores atuariam exclusivamente para o controle social do Fundo e continuariam a ser remunerado pela sua profissão de professor, também para o representante dos servidores técnicos administrativos. Quanto aos pais de estudantes e os próprios estudantes, penso que a Lei poderia dispor sobre beneficiar as empresas ou organizações que tivessem um representante dos Pais no Conselho. Sou também contra a remuneração dos membros”.

“Realmente os conselhos de fundeb que se reúnem bimestralmente, na minha opinião, não funcionam. Não há como funcionar. Infelizmente os conselheiros neste modelo de atuação se

prestam apenas a serem assinadores malucos de documentos. É humanamente impossível analisar com os cuidados devidos uma prestação de contas nestes poucos momentos bimestrais. Veja também que um dos pilares que é a formação dos conselheiros também não é realizada a contento”.

“Se houver condições harmônicas de integração do CME com a câmara do FUNDEB, bom. Senão se o conselho do Fundeb se constituir independente, bom também. O importante é que funcione. Em ambas as possibilidades o importante é que o Controle Social seja feito, que os recursos sejam realmente aplicados na educação conforme os demais dispositivos legais. Há ainda um caminho longo a percorrer para a efetivação do controle social do fundeb em ambos os casos.”

“Penso que as agendas governamentais sérias têm no processo de capacitação e formação continuada um de seus pilares. Para uma boa atuação de qualquer conselheiro gestor de políticas públicas é fundamental sua preparação. Neste sentido toda administração pública pode (e deve) prover cursos de capacitação para conselheiros, uma vez que a motivação está plenamente satisfeita (os atos administrativos precisam ser motivados). A burocracia e os entraves são realmente desestimulantes, porém para pessoas lutadoras e persistentes a perseverança é o melhor caminho”.

“O Tribunal de Contas do Estado (ou do Município, não me lembro) do Rio de Janeiro, formulou um parecer que exclui os ganhos relativos às aplicações do Fundeb para o cálculo dos percentuais mínimo definido de 60% para remuneração dos profissionais da educação professores, direção ou administração escolar; planejamento; inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Ora, isto é uma jogada técnica que infelizmente está validada, até decisão contrária pelo TCM Rio de Janeiro. Estou convencido que o fortalecimento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é fundamental para coibir práticas como esta, além da força que a sociedade civil organizada tem quando é esclarecida de uma causa e luta por ela”.

Percebe-se na composição das entidades convidadas, do painel relativo ao controle social das políticas educacionais, que a organização do evento pretendeu abarcar a visão de organismos

da sociedade civil que se constituem em uma nova força política articulada no campo educacional e que procuram estabelecer o consenso entre as relações do público e do privado. Estes organismos demonstram, em suas apresentações e argumentações, que o problema está, principalmente, na falta de formação e capacitação dos conselheiros. Ao mesmo tempo, apresentam descrédito na capacidade e vontade do poder público em fazer esta formação. O evento, também, buscou demonstrar a experiência de um órgão estatal na fiscalização de recursos financeiros, o representante da Receita Federal também aponta para a necessidade de serem dadas aos conselheiros as condições adequadas para executar a fiscalização pretendida. No painel, ainda, foi incluída a contribuição da mídia que procura, por meio de denúncias, apontar os problemas que surgem no controle social dos recursos do Fundeb. É notório através das falas transcritas e das propostas mencionadas acima que a forma como o controle social, exercido nos conselhos do Fundo, é ineficaz e ineficiente. Porém, o presente estudo, observa que as propostas apresentadas no painel perpassam pela lei federal nº 11.494/2007 – regulamenta o Fundeb e os seus conselhos de acompanhamento e controle social – demonstrando, desta forma, que a falta de efetivação plena do controle social feito pelos conselhos ocorre, fundamentalmente, porque a lei não é cumprida em sua totalidade pelas diferentes instâncias dos poderes públicos.

No outro documento Relatório Crítico produzido, ao final do I Seminário de Controle Social, é importante observar as recomendações feitas, ao final do evento, tanto para a CGU quanto para a sociedade civil.

Recomendações à CGU:

1) Publicidade das experiências de controle social

- Sistematizar e dar publicidade a experiências de exercício do controle social no âmbito dos conselhos setoriais, programas governamentais, redes regionais, temáticas específicas e municípios;
- Elaborar e publicar cartilha sobre exemplos de funcionamento e estruturação das instâncias de controle social orientadas para o conjunto das atribuições dos conselhos e conferências;
- Produzir vídeo e CD-Rom interativo para uso em escolas sobre a temática;

- Disseminar em veículos de comunicação (rádios e TVs, inclusive as comunitárias e universitárias; blogs; You Tube; site específico para divulgação das ideias e das práticas de controle social). Nessa perspectiva, aproveitar espaços como os Pontos de Cultura do MinC; Casa Brasil (Presidência da República) e telecentros para a disseminação do material.

2) Capacitação para o controle social

- Investir na capacitação de representantes de usuários e comunidades nos conselhos setoriais;
- Promover campanha nacional de sensibilização dos gestores sobre a relevância da atuação dos conselhos para a melhoria da efetividade da gestão pública;
- Produzir e disseminar materiais didáticos sobre a importância e as possibilidades do exercício do controle social: cartilhas, vídeos, spots, músicas, blogs, CD-Rom etc.;
- Articular a construção de um programa nacional de formação de conselheiros e cidadãos em torno do controle social;
- Promover capacitação das organizações da sociedade civil sobre a operacionalização do Sincov (Portal dos Convênios);
- Promover estudos sobre metodologias de combate à corrupção administrativa no Brasil.

3) Transparência administrativa

- Articular e promover a I Conferência Nacional pela Transparência e contra a Corrupção;
- Incentivar e apoiar estados e municípios a implantarem portais da transparência;
- Provocar iniciativas de uso dos indicadores como instrumento para o controle social;
- Dar publicidade aos indicadores sociais com ênfase para as áreas da educação e da saúde;
- Incentivar a realização de diagnósticos das cidades como base para a construção dos orçamentos públicos.

4) Fortalecimento das instâncias de controle social

- Incentivar a alternância de poder na presidência de todos os conselhos entre poder público e sociedade civil;

5) Articulação entre experiências de controle

- Incentivar e promover intercâmbios de experiências entre as instâncias e instituições que desenvolvem o controle social das políticas públicas;
- Aprimorar o diálogo entre as iniciativas de controle social e a atuação das instituições que são responsáveis pelo controle oficial;
- Criar rede (virtual) entre os participantes cadastrados no Seminário.

6) Regulamentação no campo do controle social

- Dar publicidade aos projetos de lei que aprimoram o controle social: Ficha Limpa, acesso à informação e defesa de interesses (lobby).

Recomendações à sociedade civil:

1) Publicidade das experiências de controle social

- Disseminar em veículos de comunicação (rádios e TVs, inclusive as comunitárias e universitárias; blogs; You Tube).

2) Capacitação para o controle social

- Investir na capacitação de representantes de usuários e comunidades nos conselhos setoriais;
- Produzir e disseminar materiais didáticos sobre a importância e as possibilidades do exercício do controle social: cartilhas, vídeos, spots, músicas, blogs, CD-Rom etc.;
- Articular a construção de um programa nacional de formação de conselheiros e cidadãos em torno do controle social;

3) Transparência administrativa

- Provocar iniciativas de uso dos indicadores como instrumento para o controle social;
- Dar publicidade aos indicadores sociais com ênfase para as áreas da educação e da saúde;
- Incentivar a realização de diagnósticos das cidades como base para a construção dos orçamentos públicos.

4) Fortalecimento das instâncias de controle social

- Provocar a alteração das pautas dos conselhos de assistência que estão centradas na certificação das entidades;
- Desenvolver mecanismos de controle social do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público.

5) Articulação entre experiências de controle

- Investir na constituição de agenda social mínima interconselhos e interconferências;

6) Regulamentação no campo do controle social

- Provocar o debate no Congresso Nacional acerca da regulamentação das atribuições dos conselheiros e dos seus direitos perante o Estado e ainda dos instrumentos de acesso às informações;
- Dar publicidade aos projetos de lei que aprimoram o controle social: Ficha Limpa, acesso à informação e defesa de interesses (lobby).

O excerto acima demonstra a importância e a necessidade de discussões sobre a efetivação do controle social exercido nos conselhos gestores de políticas públicas. Ressaltar-se, de forma muito positiva, a iniciativa da CGU em realizar o I Seminário de Controle Social, pois se tratou de uma estratégia de intercâmbio de experiências entre gestores e de divulgação de ações e práticas. O material produzido, pelo evento, foi colocado à disposição da sociedade, sendo valioso e adequado à temática. Em relação às recomendações indicadas sabe-se que a CGU, com a estrutura institucional que possui, tem a vontade – demonstrada na promoção da discussão – e as condições próprias para encaminhá-las. No entanto, para às recomendações feitas à sociedade civil, a possibilidade de encaminhamento destas ficará a mercê dos interesses e direção de cada

organismo social envolvido com as questões levantadas. Algo muito aleatório para a necessária efetividade do controle social nos conselhos gestores.

III) **1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial)**, realizada em 2012 pela CGU, foi idealizada durante o I Seminário de Controle Social e colocada como tarefa a ser cumprida pela instituição. De acordo com o documento “Relatório Final – Brasília 2012” a Conferência envolveu 2.750 municípios de todos os estados da federação e o distrito federal e mobilizou quase um milhão de brasileiros, contando com a participação direta nos debates de mais de 153.000 pessoas. Segue o relatório:

Esse processo culminou com a Etapa Nacional, realizada entre os dias 18 a 20 de maio de 2012 em Brasília/DF, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Durante três dias, 1.300 delegados eleitos, provenientes de todo o Brasil, discutiram e aprovaram propostas para o incremento da transparência e acesso à informação, o fortalecimento do controle social e o avanço na prevenção e combate à corrupção no Brasil. Esses delegados representaram a sociedade brasileira em seus diversos segmentos: governo, conselhos, setor privado, sociedade civil e cidadãos em geral interessados no diálogo qualificado e na construção conjunta de propostas para solucionar os problemas colocados em debate na Consocial. (CGU, 2012)

Analisando o relatório final e outros documentos e informações disponíveis no sítio eletrônico²² da Conferência, pode-se destacar a importância deste evento para o fortalecimento do controle social no país. A 1ª Consocial condensou aspirações de participação social às quais vários segmentos da sociedade civil conferiam relevância para a legitimação do controle social e transparência nas políticas governamentais. Por meio de verificação da lista de presença dos delegados, disponibilizada no sítio eletrônico, pode-se destacar ampla participação de indivíduos da sociedade civil, como também, representantes de conselhos de políticas públicas. Mesmo que tenha havido alguns obstáculos e limitações na execução da Conferência, a atuação da CGU em promovê-la e realizá-la garantiu avanços expressivos no tangível a divulgação da temática do controle social e a mobilização proporcionada à sociedade civil.

IV) **Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola** – O seu objetivo principal é o fortalecimento da atuação de agentes e parceiros envolvidos no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE. Sua meta é capacitar profissionais da educação, técnicos e gestores públicos municipais e estaduais e representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada, para a execução e

²² <http://www.consocial.cgu.gov.br/>

operacionalização dos programas educacionais criados pelo FNDE²³. Até 2006 os cursos foram ofertados de forma presencial e após esse ano, na modalidade a distância.

A participação no programa é feita por meio do Plano de Ações Articuladas entre o MEC/FNDE e as secretarias de Educação municipais e estaduais. Para os cursos serem implantados, inicialmente organizam-se as equipes gestoras e a equipe de tutoria e em seguida é feita a capacitação da rede de tutores, que terá especialistas do FNDE atuando nas orientações técnicas e pedagógicas.

O curso Formação pela Escola é estruturado nos seguintes módulos:

- Módulos Obrigatórios: Módulo de Tutoria (destinado apenas aos tutores);
- Módulo recomendável: Módulo de Competências Básicas (destinado aos participantes dos cursos, constituído de orientações introdutórias para o conhecimento das políticas públicas educacionais);
- Módulos Temáticos: Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa de Transporte do Escolar, Programas do Livro Didático, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Controle Social para Conselheiros, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/Fundeb (cursos em elaboração: Prestação de Contas e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação/SIOPE).

A carga horária dos módulos é de 40 horas, sendo 8 horas presenciais (um ou dois encontros) e 32 horas a distância. A duração do curso é de um período mínimo de 30 dias e máximo de 45 dias. O curso utiliza a plataforma Moodle para o ambiente virtual de aprendizagem, e os participantes do curso devem ser matriculados no Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola/SIFE.

Os cursos são oferecidos no decorrer do ano, em períodos bimestrais, sendo 40 vagas por turma. O material didático (conteúdo teórico e caderno de atividades) é disponibilizado em versão on-line e em versão off-line em CD-ROM para municípios com dificuldades de acesso à Internet, podendo ser impressos pelo participante. Também são oferecidos vídeos, que podem contribuir para a assimilação dos conteúdos e das atividades pedagógicas.

²³ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fpe-apresentacao>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2011.

O Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola apresentou os seguintes resultados:

- Até 2006, na fase piloto, o programa constituiu 240 turmas, perfazendo um total de 8.484 matrículas e 3.962 alunos capacitados no módulo de competências básicas e nos quatro módulos temáticos. Nesta fase, foram atendidos municípios dos estados do Ceará, Goiás, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rondônia;
- A partir de setembro de 2007 foi capacitada a rede de tutoria, composta por 34 multiplicadores, 62 orientadores educacionais e 587 tutores do programa;
- Em 2008, formou 520 turmas, envolvendo 23.100 participantes em 310 municípios;
- Em 2009, atendeu 30.917 participantes de 319 municípios;
- Em 2010, com a adesão de 3.486 municípios por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), o atendimento superou a previsão em 139%. A previsão era de 60.000 participantes e foram atendidos 89.391 participantes.

O FNDE espera, com os resultados obtidos, elevar o desempenho dos programas e ações da autarquia em todo o território nacional e, assim, melhorar a qualidade do ensino e do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB). O programa Formação pela Escola teve um orçamento de R\$ 6 milhões, no ano de 2010.

3.1.2 As ações e os conselhos estaduais do Fundeb

As quatro ações apresentadas anteriormente e executadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, I Seminário Nacional de Controle Social, 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle social (1ª Consocial) e o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância (Formação pela Escola) – tiveram como objetivo principal de fazer capacitação na sociedade civil buscando, desta forma, potencializar o exercício do controle social. Sabe-se que a criação de espaços de formação não significa que estes lócus sejam imediatamente utilizados ou que resolva todas as dificuldades apresentadas por qualquer temática a ser discutida ou apreendida. O maior ou menor resultado positivo depende também da força relativa dos atores envolvidos no processo de real assimilação social e política, oferecidos por

estes espaços. Desta forma, o presente estudo verificou que o alcance, desses programas e eventos governamentais, no fortalecimento do controle social dos cinco Conselhos Estaduais do Fundeb pesquisados foi de pouco êxito. As ações já mencionadas podem ser classificadas das seguintes maneiras: as da CGU foram eventos que pretenderam discutir a temática de forma ampla para os interessados e as do FNDE visaram a capacitação direta da temática para o segmento educacional.

Considerando a documentação disponível no sítio eletrônico da CGU e a pesquisa feita, junto aos cinco Conselhos Estaduais, pode-se afirmar que **nenhum destes Conselhos tomou conhecimento prévio ou conhecimento oficial sobre os dois eventos realizados pela instituição**. Este fato demonstra uma possível negligência da CGU em, inicialmente, levantar a lista e os contatos dos conselhos gestores existentes e atuantes das áreas de políticas públicas que pretendiam atingir com os eventos. Se esta providência tivesse sido feita, talvez facilitasse direcionar convites à participação e, ainda, possibilitar integração entre os conselhos e a instituição. No I Seminário de Controle Social é perceptível a participação, principalmente no painel direcionado à educação, de, talvez, conselheiros ou indivíduos interessados em discutir questões que envolviam a aplicação dos recursos do Fundeb. Porém, na verificação dos documentos publicados, não é possível afirmar que houve uma preocupação da CGU em relevar à participação os membros dos conselhos gestores por área de atuação das políticas públicas, em específico, os conselhos da área educacional. Se alguns participaram, com certeza, foi de iniciativa própria e por meio de um conhecimento casual da ocorrência dos eventos. Para os eventos, ainda é possível examinar que, embora os governantes dos cinco estados da federação que constituem a presente pesquisa tenham convocadas as específicas conferências estaduais, não houve, por parte das Controladorias Gerais dos Estados (CGE), a preocupação de divulgar para os CACS/Fundeb a realização das conferências de seus respectivos estados, possibilitando, desta forma, a real participação dos conselheiros dos CACS/Fundeb. Todos os cinco CACS/Fundeb investigados possuem páginas ou links nos sítios eletrônicos das respectivas secretarias estaduais de educação ²⁴, como também, o FNDE possui link com informações sobre todos os

²⁴http://www.seduc.am.gov.br/pagina_interna.php?cod=70; [http://qese.edunet.sp.gov.br/fundef/sugbapes/def.htm;](http://qese.edunet.sp.gov.br/fundef/sugbapes/def.htm)
[http://www.confundeb.go.gov.br/especiais/confundeb/;](http://www.confundeb.go.gov.br/especiais/confundeb/)
<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/fundeb.jsp?ACAO=acao1;>
[http://www.seed.se.gov.br/portais/fundeb/.](http://www.seed.se.gov.br/portais/fundeb/)

CACS/Fundeb estaduais e municipais (www.fnde.gov.br/cacs/index/lista_conselheiros). Portanto, não seria difícil uma listagem desses conselhos, muito menos o contato para o encaminhamento de convites à participação dos eventos realizados pela CGU.

Porém, mesmo sem a participação direta dos CACS/Fundeb no I Seminário de Controle Social e na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, realizados pela CGU, nada tira o mérito da proposta e da utilização da documentação produzida. Considera-se, apenas, que deve haver mais divulgação direta junto aos conselhos gestores que atuam nas diversas áreas das políticas públicas.

Em relação ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público observa-se que é um programa direcionado mais aos conselhos escolares das unidades escolares tanto municipais quanto estaduais. Considera-se interessante que os conselheiros dos CACS/Fundeb também tivessem acesso às ações do programa, pois se há recursos financeiros para a educação os CACS/Fundeb deveriam ter conhecimento, mesmo a fonte não sendo diretamente do Fundo. Percebe-se que para os CACS/Fundeb municipais estas ações possam ter chegado de forma indireta, pela proximidade com as escolas dos conselhos locais e que, talvez, tenha possibilitando a participação de conselheiros municipais do Fundeb. Porém, os conselheiros dos CACS/Fundeb estaduais, conforme a pesquisa realizada, mais uma vez não tiveram acesso às informações e execução desse programa. O material produzido (cartilhas, manuais, chat, outros) encontra-se no sítio eletrônico da CGU e pode ser acessado por qualquer pessoa ou instituição, desde que estas tenham conhecimento. Para tanto, recomenda-se mais divulgação desse material, principalmente, das Controladorias Gerais dos Estados junto aos conselhos gestores existentes e atuantes em seus respectivos estados.

O Programa Nacional de Formação Continuada a Distância – Formação pela Escola é resultado de uma articulação do FNDE e as secretarias de educação municipais e estaduais. Atualmente, os cursos oferecidos são executados na modalidade à distância buscando atingir maior número de pessoas diretamente envolvidas nas questões educacionais. Porém, o presente estudo certificou-se que o referido programa, mesmo com a proximidade entre os CACS/Fundeb e as secretarias estaduais de educação, apenas atingiu um dos cinco CACS/Fundeb estaduais investigados. Apenas o conselho do Estado de Goiás teve conhecimento dos cursos do programa e dois conselheiros concluíram os três módulos oferecidos no período de 2010 a 2011. Conforme as respostas obtidas à questão de participação no programa, três conselhos confirmaram que não

tiveram informações nem convites à participação e o outro conselho não respondeu ao questionamento.

Com relação à abordagem sobre o alcance das ações governamentais nos CACS/Fundeb estaduais pesquisados, podem ser destacados os seguintes aspectos: inicialmente, considerou-se que essas ações possibilitariam certa dose de empoderamento dos conselhos no exercício do controle social. Em seguida, a verificação dos resultados constatou o pouco alcance que essas ações tiveram nos conselhos pesquisados. Por um lado, a iniciativa dessas ações é exaltada para o fortalecimento desejável ao controle social. No entanto, cabe destacar que para os CACS/Fundeb, em questão, e por extensão, para os demais CACS/Fundeb estaduais as quatro ações governamentais, revistas nesse capítulo, não possibilitaram os conselhos estaduais do Fundeb atingirem patamares de intervenção significativa, em quantidade e em qualidade, para a efetividade do controle social.

3.2 Controlabilidade social: por uma categoria conceitual

A construção de uma categoria conceitual exige reflexão para que se possa ultrapassar o limite do específico e, assim, possibilitar a amplitude do conhecimento. A intenção deste tópico é contribuir para a construção de uma nova expressão sociopolítica, a saber, a de *controlabilidade social*. Essa expressão conceitual refere-se às propriedades fundamentais das ações e dos procedimentos desenvolvidos pelos conselhos gestores no acompanhamento das políticas públicas executadas atualmente, em particular, para os CACS/Fundeb. Todavia, antes de desenvolvê-la convém apresentar algumas considerações sobre controle e sociedade aplicadas à fiscalização de políticas públicas, e a partir delas propor os elementos principais para o desenvolvimento da ideia de *controlabilidade social*.

Na compreensão sociopolítica contemporânea, tanto fiscalizar quanto socializar são ações que expressam formas de conduzir apropriadamente uma instituição democrática. Assim, fiscalizar e socializar possuem conotação política e pressupõem atos de cidadania. Apesar de a ação de controlar ser entendida como uma forma de dominação ou de submissão de pessoas ou instituições a certas finalidades, o controle pode transformar-se em uma atitude social de fiscalização. É o que ocorre em um estado democrático, em que indivíduos e instituições controladoras possuem princípios sociais ou impõem procedimentos específicos que são

partilhados pelo poder público que está sendo controlado. Quando o poder público visa a prejudicar a fiscalização, que deve ser realizada socialmente, surgem então conflitos nos diferentes espaços políticos de controle, que podem vir a possibilitar uma situação de atonia.

No entanto, a própria sociedade pode limitar o controle, formalizando-se como um sistema inoperante, ou seja, não promovendo ações fiscalizadoras. No caso dos CACS/Fundeb, estas ações muitas vezes não ocorrem por causa de certa impotência institucional gerada pela falta de estrutura física, material e de recursos. Todavia, a sociedade, sem o controle adequado, acaba impelindo ao não cumprimento da lei e à falta da garantia de direitos. Logo, pode-se questionar como a sociedade pode executar o controle, de tal maneira que as ações e os procedimentos realizados em uma fiscalização sejam respeitados e acatados pelo poder público. Como viabilizar a forma social de controle? Como fiscalizar, fazer cumprir a lei, por meio de uma sociedade civil organizada?

Na busca por respostas, o estudo revisita o conceito de controle social, apresenta alguns conflitos dos espaços políticos desse controle e desenvolve o conceito de *controlabilidade social*. O estudo também apresenta características sociopolíticas, para demonstrar que o termo *controlabilidade social* não é apenas uma questão de semântica, e sim um alicerce para o cumprimento de princípios evidentes em muitos campos do cotidiano do controle social praticado pelos conselhos gestores. Como já observado, embora exista normatização específica, certas formas de “controle” são desperdiçadas. Assim, é necessário aferir a qualificação social dos cidadãos e das instituições fiscalizadoras; daí a importância da *controlabilidade social*.

Como foi apontado, certos conflitos podem surgir nos espaços políticos de controle social, entre a sociedade e o controle; por exemplo, quando a sociedade exerce uma fiscalização restrita ou parcial. O controle pode também se transformar em um simples ato de não interferência e, neste sentido, implica uma inoperância da sociedade. Esse conflito entre a sociedade e o controle pode ser observado em diversas instituições que executam o controle social. Outra forma de perceber esses conflitos é contrapor os procedimentos legais para o exercício de fiscalização com as condições de infraestrutura dessas instituições, o que possibilitaria obediência à normatização, ou seja, à efetivação do controle social.

Também é possível compreender o conflito entre controle e sociedade pelo antagonismo existente nos conceitos de *controle social*, pois enquanto alguns o formulam como *a submissão do Estado aos desígnios populares*, outros o apresentam como *a submissão dos cidadãos aos*

interesses do Estado (SIRAQUE, 2005). É fundamental ajustar essa contradição de maneira conceitual, pois, em não sendo possível, constantemente induzirá a dilemas circunstanciais, isto é, conforme os interesses próprios ora do cidadão, ora do poder público, e, por consequência, desencadeará a falta de ação de ambos, que é nociva tanto para a sociedade e o Estado quanto para a promoção e realização da cidadania.

As questões anteriormente levantadas – quais os mecanismos para fazer os governantes respeitarem a fiscalização feita pela sociedade? Como tornar eficaz o controle social? Pode-se deixar de cumprir a lei? – indicam que a relação entre controle e sociedade é frágil, pois esta parece não suportar, na prática, a concretização do controle que deve ser executado. Então, como controlar socialmente? Essa resposta não será encontrada simplesmente na conexão *controle e sociedade*, pois cabe também vincular o baixo nível de cidadania da população brasileira e o alto nível de não cumprimento ou cumprimento parcial da lei pelos governantes. Essas questões apontam que o controle social pode não estar ocorrendo, apesar da existência legal de instituições cuja função é executá-lo. É um desafio para o campo sociopolítico atual, que deve se empenhar, com a devida coerência, de capacitar a sociedade e o controle para que autorizem e fortaleçam a fiscalização exercida nos conselhos gestores. O conceito de *controlabilidade social*, portanto, abarca a instrumentalização da sociedade e do controle para a obtenção de uma autoridade própria, na fiscalização da execução de políticas públicas pelo poder público. Portanto, trata-se de superar alguns dilemas conceituais e apontar soluções para os conflitos da prática do controle social.

Ao revisitar o conceito de controle social observa-se que a discussão sobre controle tem sido contemporaneamente destacada por diversos estudos feitos, e, muitos deles na perspectiva foucaultiana, que neste trabalho foi salientada no Capítulo II. A perspectiva sustentada por Foucault (1987, p. 129) para o vocábulo *controle* é a de dominação: “O tempo penetra o corpo, e com ele todos os controles minuciosos do poder”. O termo *controle* também permite ser interpretado como uma fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas ou instituições, para que não desviem das normas preestabelecidas. O presente estudo reafirma que é no sentido de fiscalizar que adota o polissêmico termo *controle*. Neste sentido, Siraque (2005) comenta o uso da expressão controle social:

A nossa Constituição admite *controle social* no sentido de domínio e fiscalização. Domínio, com o objetivo de manter a ordem pública e estabelecer o direito. Fiscalização com a finalidade de garantir a soberania popular, a proteção do patrimônio público, a República e a submissão dos agentes do Estado ao ordenamento jurídico. Assim, o *controle social* é uma via de mão dupla; o estado tem o poder político, mas esse poder

político é limitado pela fiscalização da sociedade e pelos sistemas de controle institucional. [grifos do autor] (SIRAQUE, 2005, p. 105/106)

E o significado do termo *social*, no que se refere à sociedade, mais apropriadamente a sociedade civil? Assim como controle social, o termo *sociedade civil* também, ao longo das teorias políticas, expressa significados ambíguos que variam conforme posições teóricas e contextos históricos. Bobbio (1987) esclarece:

No debate atual, como se disse ao início, a contraposição permaneceu. A idéia de que a sociedade civil é o anteato (ou a contrafação) do Estado entrou de tal maneira na prática quotidiana que é preciso fazer um grande esforço para se convencer de que, durante séculos, a mesma expressão foi usada para designar aquele conjunto de instituições e de normas que hoje constituem exatamente o que se chama de Estado, e que ninguém poderia mais chamar de sociedade civil sem correr o risco de um completo mal entendido. (BOBBIO, 1987, p.49)

Para Bobbio (1987), afirmações de que ao processo de emancipação da sociedade do Estado seguiu-se um processo inverso de reapropriação da sociedade por parte do Estado – passando do Estado de direito para o Estado social, e que por ser social se confunde com a própria sociedade – e observações como a de que a estatização da sociedade corresponde inversamente à socialização do Estado – desenvolvida nas diversas formas de participação política e no crescimento de organizações populares que exercem algum poder político – acabam por justificar a expressão Estado social tanto como o Estado que permeia a sociedade quanto como o Estado permeado pela sociedade. O autor analisa que, apesar de as observações serem justificadas, a contraposição entre sociedade civil e Estado continua a refletir uma situação real e que “exatamente por conviverem não obstante a sua contraditoriedade, não são suscetíveis de conclusão”. E pontua:

Estes dois processos representam bem as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa: do cidadão que através da participação ativa exige sempre maior proteção do Estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de assenhorear e que, ao contrário, acaba por se tornar seu patrão. Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna. (BOBBIO, 1987, p.51)

Vários autores clássicos (Rousseau, Hobbes, Locke, Hegel, Ferguson, Smith, Kant, Tocqueville, Marx, Gramsci, dentre outros) influenciaram e ainda influenciam a discussão sobre o significado de sociedade civil. Atualmente, a controvérsia persiste, e podem-se destacar quatro

matrizes teóricas: neotocquevilliana, neoliberal, habermasiana e gramsciana. O presente trabalho se aproxima da matriz de Habermas (1997), que entende a sociedade civil como um conjunto de associações e movimentos de motivações variadas, geradas espontaneamente no mundo da vida²⁵ e desvinculadas do poder administrativo do Estado e da economia capitalista. O autor argumenta que é por meio da sociedade civil que as demandas devem ser institucionalizadas e, mediante sua ação, abrir os caminhos para a solução dos problemas de interesse geral. Assim, a sociedade civil organizada deve pressionar, de maneira institucional ou não, o governo estabelecido para que ocorram as transformações desejadas. Portanto, a aproximação do estudo com a concepção de sociedade civil de Habermas é justificada pela capacidade que esse conjunto de associações livres tem de captar as demandas das pessoas e suas relações no mundo da vida e buscar soluções por meio da pressão exercida sobre o sistema político.

Neste momento, cabe perguntar: em que medida o controle social e a sociedade civil podem contribuir para o desenvolvimento da *controlabilidade social* necessária aos cidadãos e às instituições fiscalizadoras para o acompanhamento da execução de políticas públicas? Ainda, é possível indagar de forma contraditória: será que existe alguma incompatibilidade entre o controle e a sociedade que não permite a construção de habilidades e competências democráticas e coletivas, compartilhadas a partir de uma *controlabilidade social*? No entanto, essa argumentação deve ser desconsiderada, já que é possível afirmar que as limitações políticas, sociais e culturais que persistem no controle social não impedem a formalização dessa *controlabilidade*.

Siraque (2005) explica que constitucionalmente é a Administração Pública que deve se subordinar ao controle exercido pela sociedade. Em sua obra *Controle Social da Função Administrativa do Estado*, o autor propõe várias alternativas para que a sociedade supere os seguintes fatores limitadores do controle social: clientelismo político, tráfico de influências, dificuldades de acesso às informações e falta de cultura participativa e de fiscalização. Logo, pode-se afirmar que, em um Estado democrático, controle e sociedade integram-se para potencializar a necessária fiscalização e o acompanhamento das políticas públicas, como também para pressionar as autoridades ao cumprimento da lei.

²⁵ O mundo da vida é o horizonte no qual a ação comunicativa se realiza, consistindo no local transcendental no qual falante e ouvinte se encontram, onde podem reciprocamente sustentar que seus enunciados adaptam-se ao mundo (objetivo, social ou subjetivo), e onde podem criticar e confirmar aqueles apelos de validade, estabelecer suas discordâncias e chegar a acordos. (Habermas, 1997, p.126)

Para buscar a superação das dificuldades de realização do controle social das atividades do Estado é necessário pensar na complementaridade existente nesses dois termos. De fato, uma cidadania participativa no controle exercido pela sociedade sobre as atividades do Estado é um importante elemento para o fortalecimento da democracia política. Nesse sentido, a cidadania possibilita construir mecanismos políticos, culturais e sociais como condição de agregar a sociedade e responsabilizar as autoridades. A articulação entre controle e sociedade permite o exercício de uma cidadania mais qualificada socialmente, capaz de promover as condições adequadas para a fiscalização, demonstrando, portanto, que em um Estado democrático controle e sociedade complementam-se. Em outras palavras, pode-se dizer que o controle da atividade do Estado sem a participação da sociedade se torna inócuo, enquanto a sociedade que não exercita o efetivo controle sobre o Estado se torna vulnerável.

Na busca para potencializar o controle social das atividades do Estado e superar impedimentos e dificuldades em sua realização, propôs-se neste texto o conceito de *controlabilidade social*, o qual se refere à capacidade e às condições consideradas essenciais para as ações e procedimentos dos conselhos gestores. Para construí-lo, os conceitos de controle social e sociedade civil foram revisitados, aproveitando-se discussões do campo sociopolítico contemporâneo. Basicamente, o que o conceito de *controlabilidade social* procura captar é que controlar socialmente é um princípio democrático e de cidadania. No sentido mais comum, *controlabilidade social* deve ser compreendida como a capacidade de a instituição controladora, constituída pela sociedade civil organizada, manter-se adequada ao exercício pleno do controle social. Para tanto, é necessário que agrupe componentes que a tornem capaz de exercer o controle social com todos aqueles que disputam a implementação e a execução de políticas públicas. Essa capacidade é compreendida principalmente pelos princípios de plena autonomia e autoridade pertinente das instituições controladoras sobre a fiscalização e acompanhamento das políticas públicas.

Busca-se enfatizar, portanto, que o conceito de *controlabilidade social* é consistente do ponto de vista de integrar e complementar a ação de controlar as atividades do Estado e a sociedade participativa, possibilitando, assim, mudanças de caráter político, social e cultural. O estudo ainda apontou para a necessidade de analisar as ações e os procedimentos dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb) na esfera estadual, que

podem levar a uma mudança em relação à cidadania plena e a um alto nível de *controlabilidade social* baseado na participação da sociedade e no cumprimento do dever do Estado.

Neste sentido, o uso da expressão *controlabilidade social* não se justifica por seu aspecto semântico, porém faz-se necessário explicar que o substantivo *controlabilidade* designa a propriedade, a qualidade do que é controlável, isto é, a particularidade de algo que é possível controlar²⁶. A maioria das palavras que designam a qualidade de um adjetivo terminado em *vel* forma um substantivo terminado em *bilidade*, derivando diretamente do latim (ex: possível/possibilidade) ou, como neste caso, derivando de uma forma alatinada do adjetivo (em que se substituiu o sufixo *vel* por *bili*), seguida do sufixo *dade* (controlável = *controle* + *bili* + *dade* = *controlabilidade*). Essa palavra é pouco comum na linguagem cotidiana, mas é frequentemente usada na Teoria de Controle desenvolvida nas engenharias e na matemática, e denota a capacidade de um sistema de se movimentar em torno de todo o seu espaço de configuração, usando apenas certas manipulações, ou ações de controle, admissíveis (BAUMEISTER; LEITÃO, 2008). Contudo, como já foi afirmado, a intenção não é discutir a acepção linguística do termo, e sim demonstrar que o conceito apresentado de *controlabilidade social* ajusta-se perfeitamente ao movimento de fortalecer os conselhos gestores de política públicas, criando mecanismos eficazes para que a sociedade civil efetive plenamente o controle social.

Embora o conceito de *controlabilidade social* tenha sido desenvolvido com base nas reflexões sobre o possível bom andamento dos CACS/Fundeb, pode-se ampliá-lo para outros conselhos gestores de políticas públicas. A proposta é que a *controlabilidade social*, como categoria conceitual, seja um elemento fundamental para a compreensão de que é importante dotar os conselhos gestores, em sua totalidade, de condições para o exercício do controle social, relacionando-se, em um cenário sociopolítico, diretamente com ações de qualificação social do cidadão e de valoração da autoridade institucional. Do singular para o geral, procurou-se construir um conhecimento crítico que subsidie ações e procedimentos e que possibilite ao cidadão e à sociedade civil o desenvolvimento de uma prática eficiente. Finaliza-se assim esta reflexão teórica com a expectativa de que a divulgação e a apropriação da expressão *controlabilidade social* possa contribuir para potencializar os CACS/Fundeb em suas funções.

²⁶ <http://www.priberam.pt/dlpo/>

CAPÍTULO IV

CONSELHOS ESTADUAIS DO FUNDEB: O TRAÇADO INSTITUCIONAL

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e os seus antecessores os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, (CACCS/Fundeb e CACS/Fundef) são instituições muito recentes na história política brasileira, cuja formulação ocorreu de forma concomitante a mudanças sistêmicas na área da educação, inclusive consolidando o Fundo como um novo marco institucional. Como toda política pública, o financiamento educacional público é resultado de negociações, embates e disputas entre agentes sociais e políticos em determinado contexto histórico, mediadas por instituições. Em um Estado democrático, espera-se que esse processo possibilite a expressão dos conflitos e produza resultados para todos.

Avritzer (2008, p. 44) considera os conselhos gestores de políticas públicas “desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”. Nesse caso, considera-se como desenho institucional o conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional e que visa a promover determinados resultados num contexto em particular. Atualmente esses conselhos, surgidos na década de 1980, fazem parte de uma ampliação das formas de participação política, e buscam consolidar a atribuição democrática da sociedade civil organizada. Streck e Adams (2006) consideram:

Em tese, os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação, com potencial de transformação política. Se eles forem de fato representativos podem consolidar uma nova prática de gestão no âmbito das políticas sociais. Inauguram um novo padrão de relações entre estado e sociedade, gerando uma nova institucionalidade pública e viabilizando o acesso da população à formulação de políticas. (STRECK E ADAMS, 2006, p. 113)

Este novo padrão de relações entre o estado e a sociedade vem sendo mediado, no debate contemporâneo sobre a democracia moderna, por meio da *accountability*, compreendida como um processo da sociedade civil para monitorar as ações governamentais. O termo também se refere às reivindicações dos cidadãos quando as atividades do governo não são satisfatórias ou não são implementadas. O conceito de *accountability* emerge da ideia precária de *obrigação de prestar contas* ou, ainda que em termo aproximado, pode ser traduzido como *responsabilização social*. É um conceito de amplitude ética, pois não basta *prestar contas*; é necessário justificar e avaliar as ações. Dessa forma, considera-se que o controle da administração pública deve ser partilhado entre Estado e sociedade civil.

O'Donnell (2004) discute duas dimensões acrescidas do conceito de *accountability*: a *horizontal* e a *vertical*. O autor considera como *accountability horizontal* as agências estatais que mantêm procedimentos constantes e que possuem o poder de supervisão e punição de ações ilegais ou omissões do poder público. Em relação à definição de *accountability vertical*, o autor refere-se ao exercício de vigilância feito pelos eleitores, imprensa e as várias formas de organizações da sociedade civil sobre os agentes da administração pública, isto é, implica a promoção de um controle externo do Estado. O'Donnell (2004, p. 24) reconhece que é incorreto limitar o conceito de *accountability vertical* às eleições, pois, segundo ele, existem numerosas ações, individuais e coletivas, que ocorrem na sociedade em qualquer momento entre as eleições. Dessa forma, o autor concorda com o argumento de Smulovitz e Peruzzotti, que afirmam existir um tipo de *accountability vertical* que não é eleitoral, e ao qual denominam *accountability societal*. A definição para Smulovitz e Peruzzotti (apud O'Donnell, 2004, p. 24) é:

La *accountability societal* es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran las no institucionales.²⁷

O'Donnell (2004, p. 24) conclui sobre o conceito de *accountability societal*:

Este concepto mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontales y verticales de la *accountability*. Por un lado, una sociedad alerta y razonablemente organizada y medios de comunicación que no se inhiben de senalar casos de trasgresión y corrupcion proporcionan información crucial, apoyos e incentivos políticos para las dificultosas batallas que las agencias de AH pueden emprender contra poderosos transgresores o corruptos. Por otro lado, la disponibilidad percibida de AH para emprender esas batallas alienta emprender acciones de *accountability societal vertical*.²⁸

²⁷ A *accountability societal* é um mecanismo não eleitoral, ainda que vertical, de controle de autoridades políticas, baseado nas ações de um múltiplo conjunto de associações e movimentos de cidadãos, ação que tem como objetivo expor erros governamentais, trazer novas questões para a agenda pública ou ativar o funcionamento de agências horizontais de *accountability*. Emprega ferramentas institucionais e não institucionais. A ativação de demandas legais ou reivindicações sobre as agências de controle é um exemplo de recursos institucionais; as mobilizações sociais e as denúncias ilustram as não institucionais. (Tradução desta autora)

²⁸ Este conceito melhora e elabora proveitosamente minhas observações originais sobre a importância das interrelações entre as dimensões horizontais e verticais de *accountability*. Por um lado, uma sociedade alerta e razoavelmente organizada e meios de comunicação que não se inibem em denunciar casos de transgressão e corrupção proporcionam informação primordial, apoios e incentivos políticos para as difíceis batalhas que as agências de *accountability horizontal* (AH) podem empreender contra poderosos transgressores corruptos. Por outro lado, a disponibilidade percebida de AH para empreender essas batalhas estimula empreender ações de *accountability societal vertical*. (Tradução desta autora)

Autores como Przeworki, Stokes e Manin (1999), na discussão sobre o controle dos eleitores sobre as ações de governo, afirmam que somente as eleições como forma de participação política são insuficientes à avaliação, pois os cidadãos teriam apenas um momento decisório. Portanto, haveria a necessidade de se garantir um fluxo permanente de informações dos atos e procedimentos da administração pública, para que o julgamento do eleitor fosse além do contexto eleitoral. Os autores propõem a criação de instituições que municiem o cidadão de várias informações, para que possa avaliar melhor os resultados alcançados pelas políticas de governo, pois acreditam que, sozinho, ele não consegue acessá-las. Nessa direção, os CACS/Fundeb, estaduais e municipais, são instituições que possibilitam à sociedade civil um bom grau de interferência na gestão do Fundo. Todavia, mesmo existindo atualmente um significativo distanciamento entre a potencialidade e o desempenho desses Conselhos, não se pode deixar de considerá-los importantes instrumentos de *accountability societal* para o acompanhamento do principal volume de recursos da educação pública.

Os CACS/Fundeb pesquisados nesta tese estão localizados em cinco diferentes estados da federação, um em cada uma das cinco regiões do país. Esses estados, como também as respectivas regiões, fizeram trajetórias singulares tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista político. Este trabalho não pretende abarcar a diversidade dessas trajetórias, como também não pretende enveredar pelo conteúdo histórico, mesmo tendo a certeza de que esses aspectos enriqueceriam muito o estudo. Aqui, busca-se apresentar algumas características da política de financiamento educacional desenvolvida pelos estados e que interferiram no traçado escolhido para a criação, estrutura e funcionamento de cada conselho. Essas características e os dados relativos ao financiamento da educação pública foram levantados nos documentos oficiais produzidos pelos governos estaduais como os planos estaduais de educação (PEE), os planos estaduais de desenvolvimento educacional (PDE), nos projetos de leis existentes ou, ainda, nos documentos fornecidos pelo FNDE.

Para analisar o funcionamento estrutural dos CACS/Fundeb estaduais pesquisados, foram examinadas as determinações legais relativas ao Fundo, isto é, as leis de regulamentação do Fundeb e a criação desses Conselhos, e, também, as resoluções normativas dos Tribunais de Contas (TCE) dos estados pesquisados, quando concebidas. Foram também considerados regimentos internos, atas, ofícios e outros documentos produzidos pelos próprios Conselhos. Os possíveis procedimentos e ações executadas pelos CACS/Fundeb a serem destacados observaram

as seguintes análises: 1) o conjunto das instituições de representação que compõem os CACS/Fundeb; 2) os segmentos eleitos para a presidência e vice-presidência do Conselho; 3) a pauta de reuniões; 4) a movimentação de documentos produzidos e recebidos; 5) as questões polêmicas apontadas nas atas; 6) as ações de divulgação dos atos do Conselho.

É também importante apontar que a esfera de poder da federação escolhida para esta pesquisa – os estados – situa-se na estrutura tributária como unidade, ao mesmo tempo doadora e receptora de recursos. Portanto, este estudo utilizará a transparência, demonstrada pelo FNDE, de dados numéricos de matrículas da Educação Básica e dados financeiros das receitas anuais previstas e consolidadas para o Fundeb no período de 2008 a 2011, para perceber a dimensão das ações e procedimentos no controle social exercido pelos CACS/Fundeb.

Um aspecto que se mostra de muita relevância para este estudo é a composição das instituições representadas que estrutura democraticamente os conselhos e lhes dá capacidade de demonstrar as especificidades de seu traçado político-social. É nesse conjunto de representação, articulado de membros do poder público e da sociedade civil, que se revela e se vincula o *modus faciendi* de cada instituição representativa na participação política em ações e procedimentos dos CACS estaduais.

4.1 Estado do Amazonas – Educação, Fundeb e controle social (2008-2011)

O estado do Amazonas é uma unidade federativa do Brasil situada na Região Norte. Possui uma área de 1.559.159,148 km², uma população de 3.483.985 habitantes e é composto por 62 municípios.²⁹ A Amazônia é motivo de orgulho para o seu povo, pois abriga riquezas da diversidade biológica e étnica, incluindo grande parte da maior floresta tropical do mundo e um terço dos recursos hídricos do planeta. Possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),³⁰ empatado com o Amapá, e o maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita entre todos os estados da região. Manaus, capital do Amazonas, tornou-se a 6ª cidade mais rica do país. Essas informações seguem o modelo e os dados divulgados em 2008 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).³¹

²⁹ Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am>>. Acesso em: 13 de maio de 2013.

³⁰ O IDH mede o progresso de uma nação a partir de três dimensões: renda, saúde e educação.

³¹ Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/economia/>>. Acesso em: 13 de maio de 2013.

À luz de diagnósticos e indicadores de sua realidade socioeducacional, o estado do Amazonas³² estabelece uma política educacional que propõe medidas para a otimização dos resultados pedagógicos em todas as instâncias da educação formal e não formal.³³ Seguindo essa diretriz, o governo do estado assinou o Compromisso Todos pela Educação, que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, criado em 2007. Esse plano estabelece metas de qualidade definidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é um indicador criado pelo Instituto Nacional Estudos Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) para avaliar a qualidade da aprendizagem dos estudantes. O índice pontua em uma escala numérica e considera as taxas de repetência e evasão escolar e o desempenho dos estudantes em dois instrumentos de avaliação – a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

O estado do Amazonas elaborou o seu Plano Estadual de Educação (PEE/AM) em 2003, que foi atualizado entre 2007 e 2008 na mesma perspectiva do PDE. O PEE/AM oferece vários dados e indicadores educacionais até 2008 e traça as metas a serem alcançadas pela política implementada para os diversos níveis e modalidades de ensino, bem como para a valorização dos trabalhadores em educação e, ainda, para a gestão e financiamento da educação. Em relação ao financiamento da educação, o PEE/AM, a partir da criação do Fundeb, considera relevante a observância, pelo poder público estadual, dos seguintes itens:

- Evitar a pulverização de ações de mesmo propósito e natureza, que impede a maximização e uso adequado dos recursos financeiros;
- Aplicar recursos em infraestrutura na rede pública de educação;
- Diminuir o impacto financeiro gerado pelo alto índice de reprovação e abandono da escola, que compromete a disponibilidade de recursos para outras necessidades da rede educacional;
- Reconhecer que o impacto financeiro desses fatores nas finanças é significativo;

³² Durante o período investigado e apenas como informação, pois não será feita análise das políticas partidárias desenvolvidas, o Estado do Amazonas foi governado até 2010 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e, a partir de 2011, pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN).

³³ Ver: Plano Estadual de Educação do Estado do Amazonas (PEE/AM). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pee_am.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

- Aumentar a aplicação anual mínima de 25% para 30% dos recursos estaduais na Educação Básica, porcentagem garantida pela Constituição Estadual, tendo em vista a plena execução dos programas e diretrizes do Plano Estadual de Educação;
- Garantir a transparência na distribuição e gestão dos recursos financeiros, fortalecendo-se as instâncias de controle interno e externo, órgãos de gestão nos sistemas de ensino, como os Conselhos de Educação, e de controle social, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE).

O PEE/AM ainda propõe 23 objetivos e metas para a gestão e financiamento da educação, entre eles, este estudo destaca dois, que contribuem para o fortalecimento do controle social dos recursos educacionais no estado:

- Apoiar, conforme a disponibilidade de recursos e a legislação em vigor, os programas estaduais de desenvolvimento da cidadania, a fim de ampliar as relações sociopolíticas das comunidades, durante o período de vigência desse Plano;
- Aprimorar os mecanismos para garantir maior efetividade das ações fiscalizadoras no âmbito estadual (Tribunal de Contas do Estado - TCE, Procuradoria Geral do Estado - PGE, conselhos e sociedade), a partir de 2009.

A Tabela 1, a seguir, apresenta dados relativos à evolução de matrículas da educação básica e dos recursos, que demonstram a evolução, no período de 2008 a 2011, do quantitativo de estudantes que são atendidos pela rede de ensino estadual do Amazonas e o volume de recursos do Fundeb direcionado a esse atendimento.

Tabela 1 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual do Amazonas, de 2008 a 2011.

Matrículas Estimativa Repasse	Matrículas EB	Estimativa da Receita Anual Fundeb	Repasse de recursos consolidado
2008	428.141	R\$517.012.868,01 (PI n° 1027 de 19/08/2008)	R\$583.238.936,90
2009	490.071	R\$655.698.890,83 (PI n° 788 de 14/08/2009)	R\$635.878.334,42
2010	485.620	R\$758.539.170,20 (PI n° 538-A de 26/04/2010)	R\$1.137.872.714,78
2011	460.426	R\$912.654.529,67 (PI n° 477 de 28/04/2011)	R\$1.247.753.154,56

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/>

O número de matrículas da Educação Básica da rede pública estadual, apresentado na Tabela A, cresceu 7,54%, e o valor do repasse consolidado, no mesmo período, aumentou em 113,93%. Esse crescimento no valor dos recursos repassados implicaria, com certeza, em um eficiente acompanhamento e controle social do CACS/Fundeb sobre eles.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do estado do Amazonas (CACS/AM) foi criado pela Lei Ordinária n° 3.225/2008, de 27 de fevereiro de 2008, portanto, oito meses após a publicação da Lei Federal n° 11.494/2007 que regulamentou o novo Fundo. A nova lei estadual substituiu a Lei Ordinária n° 2468/1997, que havia regulamentado o Fundef em 23 de outubro de 1997 e apresentou alterações em relação à composição do conselho anterior. O Quadro 3 a seguir ilustra as instituições que compunham o Conselho Estadual do Fundef e as instituições que compõem, atualmente, o Conselho Estadual do Fundeb.

QUADRO 3 - Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado do Amazonas e a composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual

CACS/Fundef - 1997	CACS/Fundeb - 2008	Composição mínima
01 (um) representante do poder executivo estadual	03 (três) representantes do poder executivo estadual	03 (três) representantes do poder executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica
01 (um) representante do executivo municipal	02 (dois) representantes dos poderes executivos municipais	02 (dois) representantes dos poderes executivos municipais
01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação
01 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime
01 (um) representante da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE
01 (um) representante dos pais de alunos	02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública	02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública
01 (um) representante dos professores das escolas públicas de ensino fundamental	02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicados pela entidade estadual de estudantes secundaristas	02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas
01 (um) representante da delegacia do MEC		
Total de instituições representadas: 08 (oito) Total de membros titulares: 08 (oito)	Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 12 (doze)	Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 12 (doze)

Fonte 1: <http://www.ale.am.gov.br/>

Fonte 2: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm

Elaborado por esta autora.

Na comparação das composições acima, pode-se observar que, na elaboração da nova lei estadual do CACS/Fundeb (Lei Ordinária nº 3.225/2008) do estado do Amazonas, optou-se por seguir as determinações da lei federal. Houve os acréscimos exigidos no número de representantes nas mesmas instituições determinadas pela lei federal, porém outras representações que já compunham o Conselho Estadual do Fundef (Lei Ordinária nº 2.468/1997) não foram mantidas na atual composição do Conselho Estadual do Fundeb do Amazonas.

Em relação às diferenças relevantes das duas leis, elaboradas para regulamentar os Conselhos do Fundo no Amazonas, pode-se citar que no Conselho do Fundef a **presidência foi**

exercida pelo representante do Poder Executivo, procedimento totalmente vetado pela lei federal que regulamentou o Fundeb. Na elaboração da lei estadual do Conselho do Fundeb, teve-se o cuidado de regulamentar que os **membros do Conselho representantes dos segmentos de professores, pais de alunos e de estudantes sejam indicados, após processos eletivos organizados para esse fim, pelos respectivos pares**. Apesar de os segmentos de professores e alunos terem as suas representações institucionalizadas, o procedimento é cabível, por ser democrático e até mais fácil de ser organizado. Já para o segmento de pais de alunos, que historicamente não é organizado ou então minimamente organizado em algumas localidades, o procedimento é bem pertinente, pois evita indicações pontuais do Poder Executivo; porém, a organização do processo eletivo exige maior complexidade.

O CACS/AM possui regimento interno aprovado em 19 de novembro de 2008 e segue as determinações da lei federal. Em suas especificidades, destacam-se:

- No que diz respeito às finalidades e à competência do Conselho, o texto segue as normas da lei federal, todavia, é acrescida, em seu artigo 2º, § 2º, a determinação de que “as decisões tomadas pelo Conselho deverão ser levadas ao conhecimento do Poder Público Estadual e da Comunidade”. Esse acréscimo demonstra o interesse do grupo que elaborou o regimento em dar transparência às ações e procedimentos do Conselho;
- A composição do Conselho, como já foi analisada no Quadro 3, segue o estabelecido na lei federal;
- Sobre as reuniões do Conselho, verifica-se que o quorum necessário é dispensado em uma segunda reunião, convocada dois dias após a anterior não haver obtido o número mínimo de pessoas exigido.
- A estrutura administrativa do Conselho possui um presidente e um vice-presidente, eleitos por seus pares, e um(a) secretário(a), sendo este servidor público da Secretaria Estadual de Educação, cedido para essa função no Conselho;
- Na ordem dos trabalhos e das discussões, verifica-se a necessidade de se seguir uma determinada ordem de procedimentos na pauta da reunião;
- As decisões e votações seguem princípios democráticos, considerando que estas poderão ser simbólicas ou nominais;

- Quanto à participação dos membros, observa-se que o membro que faltar a quatro reuniões consecutivas ou a seis intercaladas durante o ano perderá o mandato.

Ainda, ressalta-se que no regimento interno consta a necessidade de a Secretaria Estadual de Educação custear eventuais despesas dos membros do Conselho, que sejam devidamente comprovadas no exercício de suas funções. O Conselho também tem a prerrogativa de encaminhar representação à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público caso verifique irregularidades não resolvidas pelo Poder Executivo estadual.

É importante destacar que, durante a pesquisa realizada, a **presidência do CACS/AM e a vice-presidência eram representadas, respectivamente, por membros da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)**. Os dois representantes exerceram seus primeiros mandatos de 2008 a 2010 e foram reeleitos por aclamação, conforme ata de posse, para um segundo mandato, de 2010 a 2012.

A apreciação dos documentos produzidos pelo Conselho, feita nesta tese, fundamentou-se na análise de conteúdo. Destacam-se, inicialmente, dois importantes documentos: as atas das reuniões do colegiado e os pareceres das contas do Fundo.

As constatações mais evidentes no CACS/AM, retiradas de suas atas, são:

- Existiu, no período investigado, cobrança do Conselho para que a Secretaria Estadual de Educação lhe enviasse a documentação correta para que pudesse elaborar o parecer da prestação de contas dos recursos do Fundeb. Existe evidência de que, sem a documentação solicitada, o parecer não deveria ser concluído;
- É notória a reclamação do Conselho à falta de respostas da Seduc/AM e de outros órgãos do Poder Executivo estadual aos ofícios que lhes encaminha. Como procedimento para resolver esse problema, o Conselho solicitou apoio ao Ministério Público estadual;
- O CACS/AM é uma instituição que também se faz representar em outra instituição, no Fórum Permanente de Formação dos Professores do Amazonas. Essa representação torna-se interessante, uma vez que o CACS/AM ganha voz para interferir em assuntos da educação pública relacionados ao financiamento do Fundeb, como também para dar conhecimento de suas ações a outros espaços de organização sociopolítica;

- Observa-se, nas informações retiradas das atas, que os representantes do Poder Executivo e os técnicos da Secretaria Estadual de Educação (Seduc/AM) têm interesse de mediar as solicitações feitas pelo Conselho à Secretaria. Porém, nem sempre conseguem responder ao Conselho;
- No início de 2011, observou-se que as pautas das reuniões não eram divulgadas com antecedência aos conselheiros, por isso, os membros do Conselho solicitaram à presidência que elas fossem divulgadas junto com a convocação para a reunião, via correio eletrônico. Também, como procedimento encaminhado, a presidência solicitou aos membros que eles próprios convocassem seus suplentes, caso não pudessem comparecer à reunião;
- Nas atas também é possível perceber que o Conselho promove eventos de formação para os conselheiros, convidando palestrantes de outras instituições, por exemplo, técnico-analistas do Tribunal de Contas do Estado (TCE);
- Verificou-se também a preocupação do Conselho em fazer inspeções às escolas antes de concluírem o parecer das contas da Seduc/AM. O governo do Amazonas recebe complementação do governo federal para o Fundeb, destinada a assegurar o valor mínimo nacional por aluno, mas em 2010 houve devolução dos recursos. Assim, todas as vezes que o Conselho percebe irregularidades ou problemas na aplicação do Fundo são colocadas ressalvas no parecer das contas da Secretaria da Educação;
- Destaca-se a declaração dos representantes da Seduc/AM, em reuniões, afirmando que tão importante quanto as políticas educacionais implantadas pela Secretaria é a relevante atuação do Conselho, e afirmam que a estrutura técnica da Pasta está à disposição para auxiliá-lo. O Conselho, também em declarações, cita a importância de sua atuação em parceria com a Seduc, a serviço de uma melhor educação pública para o Amazonas;
- O procedimento de análise do CACS/AM sobre a prestação de contas da Seduc, ou seja, sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, é feito da seguinte maneira: após o recebimento da prestação de contas, os conselheiros são convocados a se reunir semanalmente para a apreciação das contas, antes da próxima reunião ordinária, quando deverá ser elaborado e colocado em votação o parecer, que poderá ser aprovado, reprovado ou aprovado com ressalvas, conforme se observou nas votações

de pareceres que constam nas atas. É importante ressaltar que existem, em disputa, diferentes compreensões quanto ao uso dos recursos públicos. Ocorre de alguns conselheiros considerarem que houve desvio de recursos, enquanto outros apontam apenas mau uso dos recursos.

É notório também, nas atas, que o conselheiro que mais entende da estrutura do Fundo é o atual presidente, representante da CNTE, que procura sempre esclarecer as dúvidas e ressalta a necessidade de os conselheiros assumirem as suas funções no colegiado. É possível afirmar que o CACS/AM vem trabalhando continuamente, isto é, sem interrupções, desde a sua criação em 2008. A frequência nas reuniões, em média, é de mais da metade dos membros. Percebe-se, também, que existe pouca participação verbal da maioria dos membros presentes às reuniões. O debate concentra-se nas falas do presidente e nos representantes da Seduc.

Sobre os pareceres emitidos pelo CACS/AM elaborou-se o Quadro 4 a seguir, que ilustra os resultados e manifestações sobre o parecer.

QUADRO 4 - Dados dos pareceres do CACS/AM relativos à prestação de contas da Seduc/AM sobre a aplicação dos recursos do Fundeb nos exercícios de 2008 a 2011

Ano referência	Data de aprovação	Verificação do percentual de recursos utilizados no pagamento dos profissionais	Parecer	Representação
2008	12/05/2009	60% aplicados em despesas com professores	REGULAR	Poder Executivo Estadual; CNTE; CEE; Pais de alunos; Poder Executivo municipal Total: 5
2009	30/04/2010	71,92% aplicados em despesas com professores	REGULAR	Poder Executivo Estadual; CNTE; CEE; Pais de alunos; Poder Executivo municipal Total: 5
2010	25/04/2011	60% aplicados em despesas com professores e pagamentos efetivados em desacordo com a lei.	APROVADO COM RESSALVAS	Poder Executivo Estadual; CNTE; CEE; Pais de alunos; Poder Executivo municipal; Estudantes Total: 6
2011	27/04/2012	65,79% aplicados em despesas com professores e pagamentos efetivados em desacordo com a lei.	APROVADO COM RESSALVAS	Poder Executivo Estadual; CNTE; Pais de alunos; Poder Executivo municipal Estudantes Total: 5

Elaborado por esta autora.

Sobre os procedimentos relativos aos pareceres, pode-se ainda destacar:

- No período de 2008 a 2011 todos foram aprovados e emitidos anualmente;
- Existe um padrão para a descrição do parecer, isto é, ele é dividido em duas partes: análise e parecer final. Inicialmente, na análise, verificam-se os valores recebidos na conta do Fundo, conforme documentos apresentados. Observa-se a importância dada à verificação do percentual aplicado em despesas com pagamentos de professores da Educação Básica. Em seguida, no parecer final, é apresentada a votação do parecer, as declarações de voto, se necessárias, e, quando existirem, os motivos das ressalvas;
- Percebe-se que quando existem ressalvas à aprovação do parecer é feito um detalhamento, de material ou condutas, dos pagamentos executados em desacordo com as orientações do Manual sobre o Fundeb/FNDE e com as leis estaduais e federais. Demonstra-se, assim, a preocupação do Conselho em apontar as irregularidades de forma fundamentada;
- Outra questão interessante de se notar é que existiram votos, mesmo em minoria, pela reprovação de pareceres, bem como pareceres aprovados de forma consensual no colegiado;
- Depois de aprovados, os pareceres são enviados, para conhecimento, à Seduc/AM, ao TCE/AM e à Assembleia Legislativa.

Outros documentos também considerados importantes para esta pesquisa foram a normatização de procedimentos para o Fundeb no estado, feita pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), e os ofícios recebidos e os enviados pelo CACS/AM. Não houve nenhuma resolução feita pelo TCE para regulamentar o Fundeb no Amazonas no período de 2008 a 2011. Porém, em 2012 o TCE estipula, por meio da Resolução nº 11, de 31 de maio de 2012, as normas a serem observadas pelos municípios, no cumprimento da legislação educacional existente, inclusive a Lei nº 11.494, que cria o Fundeb em 2007. Entre essas normas há a necessidade de os municípios enviarem, junto com outros documentos, o Parecer e o Relatório dos respectivos Conselhos do Fundo, para fins de fiscalização dos recursos do Fundeb em âmbito municipal. Porém, em relação à conduta que o próprio governo estadual deve ter em relação às suas prestações de contas do Fundeb, não existem normas estabelecidas. Como exemplo, podemos afirmar que o ‘Relatório e Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Governador

do Estado do Amazonas' do TCE/AM, exercício de 2012, faz menção à criação do Conselho Estadual do Fundo, regulamentada em lei, porém não cita o parecer encaminhado por esse Conselho, e afirma que, pelos demonstrativos financeiros apresentados pelo governo, o estado do Amazonas “aplicou 60,09% dos recursos oriundos do Fundeb com despesas destinadas ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, cumprindo, portanto, a lei”.³⁴

Em relação aos ofícios enviados, observam-se as seguintes questões, consideradas relevantes:

- Solicita à Seduc/AM o envio do restante da documentação necessária à análise de sua prestação de contas ou então de um técnico da Secretaria capaz de dar aos conselheiros as devidas explicações e esclarecer dúvidas;
- Esclarece, a outro órgão do Poder Executivo estadual, que questões relativas aos recursos do Fundeb municipais devem ser encaminhadas aos CACS municipais e informa, ainda, que na maioria dos municípios do estado do Amazonas, os Conselhos são de fachada, pois não existem de fato;
- Solicita ao FNDE esclarecimento sobre a Lei nº 3.279, de 22 de julho de 2008, pois dele depende a ratificação ou não do parecer do Conselho sobre a prestação de contas da Seduc/AM, considerando que o Recurso do Fundo é equânime e em nenhum momento é citado na Lei que se pode pagar premiação;
- Solicita à Secretaria de Fazenda do Amazonas a documentação referente aos recursos do Fundeb, para serem analisados pelo Conselho;
- Encaminha cópias de notas de empenhos ao Ministério Público do Amazonas, alegando que, conforme legislação específica, não é permitido que sejam pagas com recurso do Fundeb e solicita as providências cabíveis;
- Convida a Procuradoria Geral do Estado (PGE/AM) para participar de reunião ordinária do Conselho, com o objetivo de a PGE contribuir para corroborar o entendimento de que a Lei Estadual nº 3.279, de 22 de julho de 2008, não pode

³⁴ Disponível no sítio eletrônico do TCE/AM: <http://www.tce.am.gov.br/portal/>. Acessado em 20 de novembro de 2012.

prevalecer sobre a Lei Federal 11.494 de 20 de junho de 2007, no que diz respeito ao que pode ou não ser pago com os recursos do Fundeb.

Quanto aos ofícios recebidos pelo Conselho Estadual do Fundeb, pode-se notar a importância das seguintes respostas:

- Da Seduc/AM, ao questionamento do Conselho sobre valores financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) não previstos pela Secretaria;
- Da Seduc/AM ao questionamento sobre as prestações de contas do transporte escolar de alguns municípios, em caráter de urgência. Essa resposta não atendeu à solicitação, pois a Secretaria ainda não dispunha das informações solicitadas;
- Informações do FNDE sobre o ajuste anual na distribuição de recursos do Fundeb, no período de 2008 a 2011;
- O FNDE comunica o recebimento do parecer do Conselho e esclarece as atribuições institucionais e instruções da Lei Federal nº 11.494/2007.

O que o questionário aplicado ao presidente e a visita ao CACS/AM evidenciaram pode ser dividido em dois tópicos: a estrutura física, material e os recursos humanos do Conselho e a sua estrutura política e ações.

O CACS/AM possui sua sede em espaço cedido pela Seduc/AM, ocupando uma sala ampla do Instituto de Educação do Amazonas, escola da rede estadual de ensino. O ambiente está estruturado com um telefone de uso exclusivo, liberado para ligações locais, interurbanas e para celulares; possui um computador conectado à internet e uma impressora; uma mesa grande de reunião com cadeiras suficientes para a participação de todos os membros; duas mesas para funcionários e uma mesa para uso dos conselheiros; três armários para a organização dos documentos. O material de consumo precisa ser solicitado à Secretaria, porém não há reclamações de eventuais faltas. O Conselho tem à sua disposição uma funcionária cedida pela Secretaria, considerada com formação adequada ao serviço, que consiste, principalmente, na elaboração rigorosa das atas de reunião e de ofícios produzidos pelo Conselho, no envio de convocações, pautas das reuniões e cópias de ofícios encaminhados, na organização das reuniões e no arquivamento e guarda de toda a documentação. O Conselho – conhecido pela expressão simplificada de Conselho do Fundeb – não possui um sítio eletrônico nem um portal de acesso na página eletrônica da Seduc/AM.

A estrutura política do CACS/AM é revelada pelos dados obtidos. Como já foi observado anteriormente, a presidência e a vice-presidência do Conselho foram ocupadas pelo representante da Seccional da CNTE - Sindicato dos Professores e pelo representante do Poder Executivo Municipal - Associação Amazonense dos Municípios, por dois mandatos consecutivos. Sobre essa estrutura política do Conselho foram consideradas as seguintes evidências para este estudo:

- O representante da CNTE, atual presidente do CACS/AM, também foi anteriormente membro do Conselho Estadual do Fundef;
- O CACS/AM, responsável pelo acompanhamento do fundo anterior, o Fundef, não foi consultado para contribuir na elaboração da lei estadual de criação do Fundeb. Para além das novas propostas da lei federal, o CACS/AM poderia ter contribuído com sugestões ou alterações necessárias, fundamentadas na experiência adquirida do Conselho Estadual do Fundef;
- Apesar de a composição do Conselho do Fundeb/AM seguir a determinação mínima da lei federal do Fundo, não integrando novas instituições ou segmentos, as alterações feitas por esta lei para a composição dos conselhos foram consideradas importantes para a superação de dificuldades apontadas no período do Conselho Estadual do Fundef;
- A composição do Conselho foi considerada um fator que podia fazer diferença para o exercício do controle social, assim como se considerou que a própria criação desses conselhos gestores já contribuiu para alguns avanços na fiscalização dos recursos financeiros da educação pública. Outro fator que poderá contribuir para o Conselho alcançar seus objetivos é o cumprimento, pelo Poder Executivo, da lei de apoio às suas ações;
- O CACS/AM não conseguiu implantar procedimentos alternativos que poderiam ter contribuído para a verificação das prestações de contas da Seduc/AM;
- Embora não exista uma resolução do TCE/AM que normalize procedimentos para o acompanhamento do Fundo em âmbito estadual, o Conselho procura acompanhar a questão nos relatórios de contas do governo, feitos pelo TCE/AM;
- O Conselho procura manter as reuniões ordinárias uma vez ao mês, conforme a lei e, sempre que necessário, também convoca reuniões extraordinárias. Essas reuniões são convocadas pela Seduc/AM por mensagem eletrônica ou pelo telefone. Geralmente, as reuniões ocorrem no período matutino;

- Quase sempre são os membros dos mesmos segmentos representativos que participam das reuniões com regularidade. Os membros do Poder Executivo estadual sempre participam, mas é precária a participação dos representantes do segmento estudantil e do segmento de pais de alunos;
- As maiores dificuldades apontadas para a efetiva atuação do Conselho são a falta de regularidade na participação de alguns segmentos nas reuniões e a falta de quorum para tomadas de decisão e de domínio dos conselheiros sobre o conteúdo contábil do Fundo;
- O Conselho, para dar visibilidade às suas ações e formação aos conselheiros, já realizou seminário envolvendo as suas instituições representadas. O CACS/AM mantém interação com Conselhos Municipais do Fundeb e com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), repassando suas funções e procedimentos e buscando auxiliá-los em suas dificuldades;
- A relação do Conselho com a Seduc/AM é feita formalmente mediante ofícios e também por meio dos representantes da Secretaria. Todavia, a relação da Seduc/AM com o Conselho não atende às expectativas, pois nem sempre as solicitações são ao menos respondidas;
- Não existe uma parceria entre o Conselho e Ministério Público Estadual, porém, quando necessário, o Conselho solicita esclarecimentos e auxílio para alguma demanda.

No que diz respeito os pareceres do Conselho sobre as prestações de conta da Seduc/AM, politicamente observa-se que, mesmo identificando irregularidades na aplicação dos recursos, dificilmente o colegiado as reprova. Essa afirmação evidencia-se no registro do questionário respondido pelo presidente do CACS/AM:

Já foram encontradas várias irregularidades, mas não foram consideradas pela Seduc como erradas. Como existem três representantes do Executivo estadual e dois representantes do municipal, o parecer é sempre aprovado, só nos restando fazer declaração de voto. Seria interessante que a lei pudesse ser revisada, diminuindo a quantidade de representantes do Poder Executivo tanto na esfera municipal quanto na estadual.³⁵

³⁵ Questionário respondido na sede do CACS/FUNDEB do Estado do Amazonas, situada no Instituto de Educação do Amazonas (IEA) – na Cidade de Manaus, em 30 de agosto de 2012.

Desta forma, observa-se a disputa de interesses contrários (aprovação ou reprovação do parecer), ficando os representantes do segmento de professores e de pais de alunos, que percebem as irregularidades, como a aplicação errada dos recursos do Fundo, em minoria no momento de votar o parecer. Porém, também é observado que a análise feita acima pelo conselheiro é ingênua em relação à perspectiva de mudanças, pois talvez a votação pela aprovação do uso irregular dos recursos não prevaleceria se houvesse o comparecimento na reunião de representantes de outros segmentos. E, ainda, em vez de solicitar a alteração na lei para diminuir o número de representantes dos poderes executivos – ação que poderia desencadear um embate com o governo e que certamente não seria acatada, pois esse número é determinado por lei federal –, poderia propor a adesão de outras instituições ou entidades educacionais para fazer frente às argumentações da Seduc/AM, alterando, sim, na lei estadual, a composição do Conselho do Fundeb de uma forma mais favorável à defesa dos interesses da educação pública.

4.2 Estado de Sergipe – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011)

O estado de Sergipe é uma unidade federativa do Brasil situada na Região Nordeste. Possui uma área de 21.915,116 km² e é o menor dos estados brasileiros. Sua população é de 2.068.017 habitantes, sendo composto por 75 municípios.³⁶ As manifestações culturais do povo sergipano é motivo de orgulho para o estado, pois são compostas de uma grande diversidade artística, que vai do erudito ao popular, incluindo as artes visuais, a dança, a música, o teatro e o artesanato.³⁷ Possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano³⁸ (IDH), empatado com a Bahia, e o maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita, entre todos os estados da região.³⁹ Aracaju, capital de Sergipe, possui o menor índice de desigualdade da Região Nordeste, sendo a cidade com os melhores hábitos de vida do país e, ainda, é exemplo nacional em construção de ciclovias como alternativa ao deslocamento urbano.

Sergipe não possui atualmente um Plano Estadual de Educação (PEE/SE), a exemplo do Plano Nacional de Educação de 2001, construído pela comunidade educacional do estado. Em 2007 foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação do Estado de Sergipe (PDE/SE),

³⁶ Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=se>>. Acesso em: 27 de novembro de 2012.

³⁷ Disponível em: <<http://www.turismosergipe.net/cultura/>>. Acesso em: 27 de novembro de 2012.

³⁸ O IDH mede o progresso de uma nação a partir de três dimensões: renda, saúde e educação.

³⁹ Disponível em: <<http://www.observatorio.se.gov.br/pesquisas-socioeconomicas2.html>>. Acesso em: 27 de novembro de 2012.

proposto pelo governo estadual⁴⁰, composto de seis diretrizes: Inclusão pela Educação, Ensino Profissional, Melhoria da Qualidade do Ensino, Democratização e Modernização da Gestão, Implantação da Gestão Democrática e Articulação e Cooperação com as redes municipais de Educação. Em cada uma dessas diretrizes foi criada uma série de programas, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino da rede pública estadual. Evidencia-se que a política educacional em Sergipe, ao acompanhar o PDE de 2007 do Ministério da Educação, intencionava a otimização dos resultados pedagógicos em todas as instâncias da educação formal e não formal, com o propósito de melhorar a qualidade do ensino. As ações da Secretaria Estadual de Educação de Sergipe (SEED/SE), a partir de 2011, deram continuidade à concepção de que a educação de qualidade é primordial para o desenvolvimento humano, em evidente sintonia com o governo estadual e com as determinações do governo federal.⁴¹

A próxima tabela apresenta dados relativos à evolução de matrículas na Educação Básica da rede estadual de ensino e o volume de recursos do Fundeb direcionado a esse atendimento, no período de 2008 a 2011.

Tabela 2 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual de Sergipe, de 2008 a 2011

MATRÍCULAS ESTIMATIVA REPASSE	MATRÍCULAS EB	ESTIMATIVA DA RECEITA ANUAL FUNDEB	REPASSE DE RECURSOS CONSOLIDADO
2008	194.259	R\$ 291.629.274,60 (PI n° 1027 de 19/08/2008)	R\$ 313.064.384,92
2009	228.402	R\$ 346.784.420,93 (PI n° 788 de 14/08/2009)	R\$ 356.172.702,59
2010	216.783	R\$ 380.372.338,92 (PI n° 538-A de 26/04/2010)	R\$ 399.995.495,25
2011	203.522	R\$ 434.509.081,95 (PI n° 477 de 28/04/2011)	R\$ 459.264.337,41

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/>

O número de matrículas na educação básica da rede de ensino estadual de 2008 a 2011, apresentados na Tabela 2, cresceu 4,77%, e o valor do repasse consolidado, no mesmo período, aumentou 46,70%. Esse crescimento no valor dos recursos repassados implicaria, com certeza, em um eficiente acompanhamento e controle social do CACS/Fundeb sobre esses recursos.

⁴⁰ Apenas como informação, pois não será feita análise das políticas partidárias desenvolvidas, o Estado de Sergipe foi governado no período investigado pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

⁴¹ Ver: PDE/SE. Disponível em: <http://www.seed.se.gov.br/pde/pde.asp>. Acesso em 27 de novembro de 2012.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do estado de Sergipe (CEACS/SE) foi criado pela Lei Ordinária nº 6.231/2007, de 14 de novembro de 2007, portanto, cinco meses após a publicação da Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamentou o novo Fundo. A nova lei estadual de Sergipe substituiu a consolidação dos Decretos nº 16.911/97 e nº 18.876/00, que regulamentaram o Fundef. Essa lei apresentou alterações em relação à composição do conselho anterior. O Quadro 5 a seguir ilustra as instituições que compunham o Conselho Estadual do Fundef, criado em 1997, e as instituições que compõem atualmente o Conselho Estadual do Fundeb, criado em 2007.

QUADRO 5 - Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado de Sergipe e composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, no âmbito estadual

CACS/FUNDEF - 1997	CACS/FUNDEB - 2007	COMPOSIÇÃO MÍNIMA
01 (um) representante do Executivo estadual	03 (três) representantes do Poder Executivo estadual: 01/SEED; 01/SEFAZ; 01/PGE	03 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela Educação Básica
01 (um) representante do Executivo municipal	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais
01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação
01 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime
01 (um) representante da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	02 (dois) representantes da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE
01 (um) representante dos pais de alunos e dos professores das escolas públicas do Ensino Fundamental	02 (dois) representantes dos pais de alunos, da Educação Básica pública, retirados em processo eletivo nas escolas estaduais	02 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública
	02 (dois) representantes dos estudantes da educação pública estadual, 01 do qual indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas e 01 retirado em processo eletivo nas escolas estaduais	02 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas
01 (um) representante da Universidade Federal de Sergipe – UFS	01 (um) representante da Universidade Federal de Sergipe – UFS	
Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 07 (sete)	Total de instituições representadas: 08 (oito) Total de membros titulares: 14 (quatorze)	Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 12 (doze)

Elaborado por esta autora.

Na comparação das composições acima, observa-se que na elaboração da nova lei estadual do CEACS/Fundeb do estado de Sergipe foram cumpridas as mudanças exigidas pela lei federal e mantido o acréscimo de mais uma instituição representativa que já compunha o conselho anterior do Fundef. Porém, foi aumentado o número de representantes de professores de um para dois, e, ainda, diversificada a representação do Poder Executivo estadual em três secretarias.

Em relação às diferenças relevantes entre as duas leis elaboradas para regulamentar os Conselhos do Fundo em Sergipe, pode-se citar que, no Conselho do Fundef (Consolidação dos Decretos nº 16.911/97 e nº 18.876/00), a sua composição foi acrescida de mais uma instituição representativa, a Universidade Federal de Sergipe (UFS), o que evidencia a participação da UFS nos interesses da política educacional do estado. Observa-se que a **presidência do Conselho foi indicada pelo governador do Estado e que cabe ao presidente indicar, entre os demais membros, o seu substituto na presidência quando de suas ausências ou impedimentos**. Esse procedimento foi totalmente vetado pela lei federal que regulamentou o Fundeb.

Ainda destaca-se, na legislação estadual do Conselho do Fundef de Sergipe, que as reuniões, sempre que necessário, também poderiam ser convocadas pelo governador do Estado. O quorum para a realização das reuniões não era exigido, porém, para deliberação de qualquer matéria foi exigida a presença de, no mínimo, a metade mais um de seus membros. Em não havendo o quorum exigido, seria convocada, por escrito, uma reunião extraordinária, que ocorreria sem exigência de quorum, podendo haver deliberação, desde que por maioria simples dos presentes. É curioso apontar que o CACS/Fundef de Sergipe foi denominado **Codevam/SE**, pois a maioria dos conselhos foi denominada pela sigla CACS.

Na elaboração da lei que criou o Conselho do Fundeb em Sergipe (Lei Ordinária nº 6.231/2007), teve-se o cuidado de vedar, no curso do mandato, qualquer ação que prejudicasse o professor em seu cargo ou lotação, bem como a atribuição de faltas injustificadas tanto para o conselheiro representante dos professores quanto para os conselheiros representantes dos estudantes. Ressalta-se, ainda, a regulamentação do processo democrático de eleição, **organizado pelos respectivos pares para a escolha de membros do Conselho dos segmentos de pais de alunos e de estudantes do conjunto de estabelecimentos de ensino da rede pública**. Apesar de o segmento dos alunos ter a sua representação institucionalizada, o procedimento é cabível e a instituição representante dos estudantes pode contribuir na organização do processo eletivo. Já

para o segmento de pais de alunos, que historicamente não é organizado ou é minimamente organizado em algumas localidades, o procedimento é bem pertinente, pois evita indicações pontuais do Poder Executivo; porém, a organização do processo eletivo exige maior complexidade. O Conselho do Fundeb do estado de Sergipe passou a ser denominado **CEACS/Fundeb**.

O CACS/SE possui regimento interno aprovado em 28 de abril de 2010, e verifica-se que segue as determinações da lei federal. Em suas especificidades, destacam-se:

- Sobre as finalidades e competências do Conselho, o texto segue as normas da lei federal; todavia, são acrescidas as seguintes competências: de exigir o fiel cumprimento, pela SEED/SE, do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério da rede estadual de ensino público, e de acompanhar as prestações de contas de outros programas, além do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Compete também ao Conselho participar de congressos, seminários, encontros e reuniões sobre o Fundeb, e articular-se, para fins de intercâmbio de informações e dados, com unidades e conselhos congêneres, em qualquer âmbito. Em seu artigo 2º, §2º, consta que as decisões tomadas pelo Conselho deverão ser levadas ao conhecimento do poder público estadual e federal e à comunidade, inclusive por meio eletrônico. Este último acréscimo também demonstra o interesse do grupo do CEACS/SE, que elaborou o regimento, de dar transparência às ações e procedimentos do Conselho;
- Com relação à composição do Conselho, como já foi mostrado no Quadro 5, além da composição exigida pela lei federal houve o acréscimo de mais uma representação de instituição e de mais um membro representante do segmento de professores. Para os segmentos de pais de alunos e de estudantes, somente haverá recondução para mandato subsequente após dois anos, se passarem por um novo processo eleitoral. Nota-se, ainda, que é permitida, na falta de estudantes emancipados, que a representação estudantil participe das reuniões do Conselho, com direito a voz;
- Das atribuições da presidência e da vice-presidência, **observa-se que o mandato é de um ano, iniciado na primeira reunião ordinária e findado na última reunião ordinária, do ano em exercício. É permitido à presidência deliberar, *ad referendum* do Conselho, nos casos de relevância e urgência de matérias que dependam da aprovação do colegiado. É competência de a presidência expedir e**

fazer publicar, no Diário Oficial do Estado e por meio da rede pública de transmissão de dados, o extrato das normas, pareceres e deliberações aprovadas no Conselho. Cabe, ainda, à presidência: dar posse aos membros, propor normas e resoluções decorrentes das deliberações do Conselho e outros atos necessários ao seu funcionamento e delegar competência aos membros do colegiado;

- A Secretaria Executiva tem um (a) secretário (a) executivo (a) titular do quadro efetivo de pessoal do Poder Executivo estadual, **que será indicado(a) pelo presidente do Conselho e nomeado(a) pela SEED/SE em regime de dedicação exclusiva no Conselho.** Das competências da Secretaria Executiva destacam-se: manter a articulação com órgãos técnicos e administrativos do poder público, desempenhar as atividades de suporte logístico necessárias ao pleno funcionamento do Conselho e manter o sítio eletrônico atualizado. Em caso de necessidade de substituição temporária, o substituto também será indicado pelo presidente do Conselho;
- A atuação dos membros do Conselho está de acordo com os artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 11.494/2007. Observa-se que, pelo Regimento Interno, o membro do Conselho que não justificar faltas a três reuniões consecutivas ou a seis intercaladas durante o ano perderá o mandato;
- Sobre as eleições do presidente e do vice-presidente pode-se destacar: as candidaturas são verbalmente formalizadas, em reunião convocada para esse fim, sendo o voto direto e secreto. Em caso de empate, prevalecerá o candidato com a idade maior;
- Sobre o funcionamento do Conselho, suas reuniões, verifica-se que existe um calendário previamente estabelecido para o início de cada exercício. Os conselheiros poderão convidar para participarem das reuniões, com direito a voz, representantes de qualquer órgão público e da sociedade civil ou quaisquer cidadãos, no entanto, essa participação fica condicionada à aprovação prévia do colegiado. A confecção da ata de reunião é obrigatória e deve ser previamente encaminhada aos membros até a reunião seguinte, bem como divulgadas no sítio eletrônico do Conselho. O quorum necessário para a instalação da reunião é o de maioria relativa de seus membros. Não havendo quorum, outra reunião será convocada no prazo de três dias. Na ausência do presidente e do vice-presidente na reunião, um conselheiro será eleito para assumir os trabalhos, não sendo permitido aos representantes do Poder Executivo estadual se candidatarem;
- Se houver vacância, automaticamente o suplente será empossado como titular, para que o mandato seja cumprido.

Ainda, ressalta-se que no regimento interno consta a necessidade de a Secretaria Estadual de Educação custear eventuais despesas dos membros do Conselho, desde que devidamente comprovadas, no exercício de suas funções. No caso de falhas ou irregularidades não resolvidas pelo Poder Executivo estadual, o Conselho também tem a prerrogativa de encaminhar representação à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas do Estado, à Controladoria Geral do Estado, ao Ministério Público Estadual e, se necessário, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria Geral da União e ao Ministério Público Federal, no caso de falhas ou irregularidades.

É importante destacar que durante a pesquisa realizada para esta tese, a **presidência do CACS/SE e a vice-presidência eram ocupadas pelos dois representantes titulares do Poder Executivo municipal**. Os dois membros exerceram o mandato de 2011 a 2012, sendo que, para o mandato seguinte, o vice-prefeito foi eleito para a presidência, enquanto a vice-presidência foi ocupada por um dos representantes do segmento de pais de alunos.

A apreciação dos documentos produzidos pelo Conselho fundamentou-se na análise de conteúdo. Destacam-se, inicialmente, dois importantes documentos: as atas das reuniões do colegiado e os pareceres das contas do Fundo apresentadas pela SEED/SE.

As constatações mais evidentes no CACS/SE, retiradas de suas atas, são:

- Existiu, no período investigado, alternância das instituições representantes na presidência e vice-presidência. Os segmentos de pais de alunos e de estudantes já ocuparam a vice-presidência em alguns mandatos;
- Na aprovação do regimento interno, em maio de 2009, houve discussão muito elucidativa sobre o documento aprovado, que só foi publicado no Diário Oficial de Sergipe em abril de 2010. Porém, no fim de 2011, os conselheiros já apontavam a necessidade de rever o regimento;
- Existe muita cobrança dos conselheiros quanto à documentação que deve ser encaminhada pela SEED/SE, bem como ao apoio logístico que a Secretaria deve lhes dar, tais como providenciar meios de transporte para os que residem em outros municípios irem às reuniões na capital e também para as visitas às escolas. Porém, foi verificado que a SEED/SE disponibiliza, sempre que necessário e com agendamento prévio, veículos para atender o CACS/SE. Percebe-se que esse procedimento de visitas é muito utilizado pelo colegiado;

- No CACS/SE há dois procedimentos considerados interessantes para a organização dos trabalhos nas reuniões: o expediente do Conselho, composto por ofícios expedidos e recebidos em um determinado período e que é apresentado pelo secretário executivo, e um formulário de requerimento para que o conselheiro que assim o desejar solicite à SEED/SE documentos que possam auxiliá-lo na verificação da prestação de contas do Fundo;
- É importante notar que alguns conselheiros representaram o CACS/SE no processo de retirada de delegados para a CONAE 2010, em suas várias instâncias;
- Evidencia-se a forte participação e atuação dos segmentos de pais de alunos e de estudantes.
- Nota-se uma grande preocupação dos conselheiros em divulgar as ações do Conselho e em apoiar os Conselhos municipais do Fundo. Para tanto, o sítio eletrônico foi considerado de relevância para a divulgação desejada;
- O CACS/SE tem a competência de autorregulamentar alguns procedimentos, por exemplo, foi criada em 2009 a Instrução Normativa que normaliza as eleições de presidente e vice-presidente do colegiado;
- É evidenciada a preocupação que a PGE/SE, uma das representações do Poder Executivo estadual no Conselho, tem com a conduta correta que deve ter a SEED/SE na apresentação das prestações de contas do Fundo, a ponto de sugerir auditoria da folha de pagamento dos professores e levantar vários questionamentos sobre a aplicação dos recursos;
- As prestações de contas do Fundeb, apresentadas pela SEED/SE, são verificadas e aprovadas trimestralmente; após todas as prestações do ano serem aprovadas, é feito então um parecer conclusivo. O que se evidenciou foi que, em geral, não existe unanimidade nas aprovações dessas prestações, marcadas por votos contrários, votos a favor ou com ressalvas e abstenções. Mesmo assim, a maioria do colegiado vota pela aprovação das prestações de contas do Fundo;
- Todos os membros do Conselho recebem cópias da documentação a ser discutida na reunião;
- Observa-se, nas informações retiradas das atas, que os representantes do Poder Executivo pertencentes ao quadro da SEED/SE têm interesse de mediar as solicitações feitas pelo Conselho à Secretaria e, sempre que possível, atendê-las. Porém, evidencia-

se que existe insatisfação de membros do Conselho por não terem as solicitações atendidas, o que inviabiliza as análises das prestações de contas;

- Observa-se uma grande organização dos trabalhos nas reuniões e no atendimento aos conselheiros pela secretaria executiva;
- Os conselheiros participam de eventos propostos e realizados pelo próprio CACS/SE, como também de eventos de outras instituições que discutam o Fundeb e o controle social;
- Destaca-se a decisão do colegiado de se posicionar a favor da aprovação da lei que estabelece o piso salarial dos professores e enviar ofício do CACS/SE para o Congresso Nacional;
- O procedimento de análise do CACS/SE sobre a prestação de contas da SEED/SE, relativa à utilização dos recursos do Fundeb, é feito da seguinte maneira: após o recebimento da prestação de contas, esta fica à disposição dos conselheiros na secretaria executiva do Conselho, para verificações e análises. Em reunião, faz-se a discussão sobre as prestações apresentadas, seguindo-se a votação. O parecer conclusivo é analisado e votado anualmente.

É notório nas atas que existe um esforço da maioria dos conselheiros para compreender as prestações de contas apresentadas e fazer a melhor análise, mesmo sem ter o conhecimento contábil adequado a esta compreensão. Ainda, é possível afirmar que o CACS/SE vem trabalhando continuamente, isto é, sem interrupções, desde a sua criação em 2008. É grande a frequência dos membros do colegiado nas reuniões. Evidencia-se, em várias situações de votação do Conselho, que a representação de estudantes, eleitos pelo conjunto de escolas da rede estadual, diverge das posições e argumentos da representação dos estudantes indicadas pela USES. Percebe-se, também, que existe intensa participação verbal da maioria dos membros durante as reuniões.

Sobre os pareceres emitidos pelo CACS/SE, elaborou-se o Quadro 6 a seguir, que ilustra os resultados e as manifestações sobre o parecer.

QUADRO 6 - Dados dos Pareceres do CACS/SE relativos à prestação de contas da SEED/SE dos recursos do Fundeb, nos exercícios de 2008 a 2011

Ano referência	Data de aprovação	Verificação do percentual de recursos utilizados no pagamento dos profissionais	Parecer	Representação
2008	30/04/2009	Não específica	Aprovada com 10(dez) ressalvas	Poder Executivo est.; CNTE; Pais de alunos; Poder Exec. mun.; Estudantes; CEE/SE; UFS Total: 7
2009	08/04/2010	Não específica	Aprovada	Poder Executivo est.; CEE/SE; Pais de alunos; Poder Exec. municipal; Estudantes; UFS; Undime Total: 7
2010	29/03/2011	Não específica	Aprovada *Com voto contrário da representante da PGE/SE	Poder Executivo estadual; CNTE; CEE; Pais de alunos; Undime; Estudantes; UFS Total: 7
2011	31/01/2012	Não específica	Aprovada *Com voto contrário da representante da PGE/SE	Poder Exec. est.; CNTE; Undime; Pais de alunos; Poder Exec. mun.; Estudantes; UFS; CEE. Total: 8

Elaborado por esta autora.

Sobre os procedimentos relativos aos pareceres, pode-se ainda destacar:

- No período de 2008 a 2011, eles foram aprovados e emitidos anualmente;
- Em sua descrição, consta uma análise geral que registra se foram aprovados, aprovados com ressalvas ou reprovados. Quando existem ressalvas, elas são registradas de acordo com as indicações dos conselheiros e também, quando necessário, são feitas as declarações de voto;
- Observa-se a importância dada às ressalvas nominadas pelos conselheiros nas declarações de votos contrários. Demonstra-se preocupação em fundamentar as ressalvas;
- Não são colocados valores financeiros ou percentuais no parecer conclusivo;
- Outras questões interessantes de se notar é que houve quase empate em algumas votações e nenhum parecer foi aprovado de forma consensual pelo colegiado.

Nos pareceres do CACS/SE analisados, percebe-se que as ressalvas são, em geral, de ordem administrativa. No entanto, fica evidenciado que a ausência de documentos, o atraso na

entrega das prestações de contas, as denúncias que não são verificadas, a falta de rigor nas transferências dos recursos do Fundeb para convênios e outras ressalvas semelhantes impedem a análise das contas conforme a legislação que regula o Fundo. Ressaltamos, outra vez, que nos pareceres conclusivos sobre as prestações de contas da SEED/SE não são explicitados os percentuais e valores cumpridos pela Secretaria, mas apenas que a prestação está de acordo com a legislação pertinente.

Outros documentos também considerados importantes para a pesquisa foram a normatização de procedimentos para o Fundeb, feita pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), e ofícios recebidos e enviados pelo CACS/SE. O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) estabeleceu normas de controle da aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e instituiu mecanismos de comprovação da aplicação dos recursos do Fundeb, por meio da Resolução nº 243, de 13 de setembro de 2007. Com essa resolução, o TCE/SE visou a orientar a ação dos CACS estadual e municipais, cumprindo o disposto no art.11 da Lei nº 9324/1996 e no art. 212 da Constituição Federal.

Sobre o acompanhamento e controle social do Fundeb, cabe destacar:

- Define normas para o detalhamento da prestação de contas e demonstrativos específicos a serem utilizados pelo gestor estadual e pelos gestores municipais. Esses demonstrativos devem ser encaminhados, junto com a prestação de contas, para o TCE/SE;
- Os bens adquiridos deverão ser identificados, obrigatoriamente, com a inscrição da fonte de recurso, no caso, o Fundeb, como também deve constar a expressão “uso exclusivo da educação”;
- A comprovação do atendimento pleno de sua área de competência, no que tange aos recursos do Fundo, deverá ser feita também ao CACS/SE. O Conselho deverá emitir parecer conclusivo sobre essa comprovação;
- A folha de pagamento dos servidores da Educação Básica custeada com os recursos do Fundeb deve ser discriminada com o CPF, cargo e função, regime de trabalho, data de ingresso, jornada de trabalho, nível, classe, lotação por unidade escolar do servidor, e ainda se ele é profissional do magistério ou técnico-administrativo;
- Estabelece a obrigatoriedade da criação do CACS Fundeb, conforme a Lei Federal nº 11.494/2007, bem como os atos de nomeação dos seus membros;

- O parecer conclusivo do CACS/SE deve constar no processo de prestação de contas elaborado pela SEED/SE e encaminhado ao TCE/SE;
- Estabelece os fóruns de participação popular e da comunidade escolar para o processo de garantir o padrão mínimo da qualidade de ensino. O CACS/SE é um desses fóruns.

Na resolução do TCE/SE fica estabelecido que o mínimo de 60% dos recursos anuais recebidos do Fundeb e das aplicações financeiras correspondentes será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, desde que em efetivo exercício na rede pública.

Em relação aos ofícios enviados, observam-se as seguintes questões relevantes:

- Solicitações, sempre que necessárias, de compra de equipamento e liberação de serviços para melhorar a infraestrutura do Conselho;
- Solicitação de parecer à PGE/SE acerca da possibilidade de a SEED/SE apresentar a folha de pagamento dos servidores junto com a prestação de contas do Fundo ao Conselho;
- Solicitações, sempre que necessárias, da indicação ou recondução de conselheiros;
- Comunicações, sempre que necessárias, entre o Conselho e as instituições representadas que o compõem;
- Encaminhamento de documentos solicitados ao MP/SE;
- Solicitações de assinaturas de atas aos membros do Conselho;
- Solicitações de audiência com outros secretários do Poder Executivo estadual;
- Respostas às questões levantadas pelo MP/SE;
- Solicitações de conselheiros à SEED/SE, para reforma e ampliação de unidades escolares e compras de material e equipamentos;

Quanto aos ofícios recebidos pode-se notar a importância:

- Das respostas das instituições representadas às solicitações de indicação ou recondução dos membros do Conselho;
- Das informações do MP/SE sobre o arquivamento de inquéritos civis, cujos conteúdos versam sobre questões e possíveis irregularidades na aplicação e distribuição do Fundeb;

- Das solicitações do MP/SE sobre procedimentos da SEED/SE em relação ao Conselho;
- Das solicitações do MP/SE de documentos do Conselho;
- Da informação do FNDE sobre procedimentos das prestações de conta do Fundo;
- Dos encaminhamentos de documentos da SEED/SE para o Conselho.

O que o questionário aplicado ao presidente e a visita ao CACS/SE evidenciaram pode ser dividido em dois tópicos: a estrutura física, material e os recursos humanos do Conselho e a sua estrutura política e ações.

O CACS/SE funciona em duas salas contínuas na própria sede da SEED/SE, e suas reuniões são realizadas no auditório da Secretaria, que possui aproximadamente cinquenta lugares. A primeira sala está estruturada com telefone e linha para uso exclusivo, que pode ser usado para ligações locais, interurbanas e para celulares; possui três computadores conectados à internet e uma impressora, três mesas e cadeiras para funcionários; armários e arquivos para a guarda de documentos. A segunda sala, de uso do secretário executivo, possui uma mesa grande para reunião, com cadeiras em número suficiente para todos os conselheiros; mais dois computadores conectados à internet e uma impressora; duas mesas para funcionários; dois armários para organização de documentos. O material de consumo precisa ser solicitado à Secretaria, porém não há reclamações de eventuais faltas desse material.

O Conselho tem à sua disposição cinco funcionários cedidos pela SEED/SE, cuja formação é adequada ao serviço. Três funcionários possuem formação em nível superior, sendo um deles o secretário executivo, com formação em Jornalismo, e que está no Conselho desde a época do Fundef. A equipe de funcionários do CACS/SE é responsável, principalmente, pela elaboração rigorosa das atas de reunião e dos ofícios produzidos pelo Conselho, pelo envio das convocações e pautas das reuniões e de ofícios encaminhados e, ainda, pela organização das reuniões e arquivamento e guarda de toda a documentação. Para divulgação e transparência, o Conselho possui um portal de acesso na página eletrônica da SEED/SE e um informativo impresso sobre notícias do colegiado e do Fundo, ambos de responsabilidade do próprio secretário executivo. O Conselho é bem equipado, possuindo, para uso exclusivo, uma máquina fotocopadora, um aparelho data show, uma tela apropriada para uso em reuniões, um gravador, dois microfones, uma mesa de som e um aparelho grande de televisão. O Conselho é conhecido e divulgado com a sigla CEACS Fundeb/SE.

Na estrutura política do CACS/SE observou-se que existe disputa acirrada pelos cargos de presidência e de vice-presidência do Conselho, da qual destaca-se a participação dos segmentos de pais de alunos e de estudantes. Sobre esta estrutura foram consideradas, nesta tese, as seguintes evidências:

- Na criação da lei estadual do CACS/Fundeb em Sergipe, o Conselho do Fundef (Codevam) contribuiu, sugerindo a manutenção das instituições que já o compunham, como a Universidade Federal de Sergipe, e aumentou o número de membros da instituição representativa dos professores – seccional da CNTE. As sugestões foram incorporadas na composição do novo Conselho;
- A composição do Conselho foi considerada um fator que pode fazer a diferença para o exercício do controle social. Considerou-se também que a própria criação desses conselhos gestores já contribuiu para alguns avanços na fiscalização dos recursos financeiros da educação pública. Outro fator que contribui para o Conselho alcançar seus objetivos é o cumprimento da lei de apoio às suas ações pelo Poder Executivo;
- O CACS/SE tem conseguido implantar procedimentos que contribuem para a verificação das prestações de contas apresentadas pela SEED/SE, por exemplo, solicitar pareceres sobre questões do Fundo à PGE/SE, ao TCE/SE e ao MP/SE, e ainda, de forma permanente, fazer visitas in loco para verificar a situação das unidades escolares;
- A resolução do TCE/SE que normaliza procedimentos para o acompanhamento do Fundo, em âmbito estadual, é considerada fundamental para garantir o trabalho do Conselho;
- O Conselho mantém as reuniões ordinárias uma vez por mês, conforme a lei, e, sempre que necessário, também convoca reuniões extraordinárias. Essas reuniões são convocadas pela secretaria executiva do CACS/SE, por meio de ofícios, mensagens eletrônicas ou telefonemas. As reuniões geralmente são agendadas para o período vespertino;
- Conforme os documentos verificados, existe uma grande regularidade na participação dos membros nas reuniões, até mesmo dos representantes dos segmentos estudantil e de pais de alunos. Poucas são as faltas justificadas;

- A maior dificuldade apontada para a efetiva atuação do Conselho é a falta de domínio dos conselheiros sobre o conteúdo contábil do Fundo;
- O Conselho, para dar visibilidade às suas ações e formação aos conselheiros, já realizou seminários, cursos e reuniões, envolvendo os seus representantes e outras instituições ou órgãos que contribuam no debate sobre o Fundo. O CACS/SE mantém interação com Conselhos Municipais do Fundeb, buscando auxiliá-los em suas dificuldades;
- A relação do Conselho com a SEED/SE é feita formalmente, por meio de ofícios e reuniões solicitadas. Essa relação, no período investigado, parece atender às expectativas dos conselheiros;
- Não existe uma parceria permanente entre o Conselho e o Ministério Público estadual; porém, quando necessário, o Conselho solicita esclarecimentos e auxílio para alguma demanda;
- Evidencia-se um descompasso de condutas entre as representações estudantis no Conselho. Nem sempre há concordância entre os estudantes representantes da USES e os que são eleitos pela comunidade escolar;
- Na concepção de conselheiros representantes da SEED/SE, ressalvas no parecer não indicam que houve irregularidades nas prestações de contas do Fundeb;
- Evidencia-se no CACS/SE o conflito entre os representantes que questionam a SEED/SE e os que não a questionam. É muito cobrado, por parte dos segmentos da sociedade civil, que o governo do estado de Sergipe cumpra a lei no que se refere à participação do Conselho na elaboração do orçamento da Secretaria de Educação, como também de dados mais explicitados na folha de pagamento do Fundo, conforme resolução do TCE/SE;
- Os cargos de presidente e vice-presidente são, de fato, disputados pelos segmentos. Percebe-se que o colegiado procura o consenso nas eleições, propondo que os segmentos que apóiam a SEED/SE fiquem com um cargo e os segmentos mais representativos da comunidade educacional fiquem com o outro. A mesma conduta é tomada quando existe a necessidade de composição de comissões para procedimentos específicos do Conselho.

A respeito dos pareceres do Conselho sobre as prestações de conta da SEED/SE, politicamente observa-se que, mesmo identificando alguma falha ou irregularidade na aplicação dos recursos, dificilmente elas são reprovadas. Essa afirmação evidencia-se no registro da declaração de voto do membro da PGE/SE, que é representante do Poder Executivo estadual, e que reprovou a prestação de contas do Fundeb apresentada pela SEED/SE:

Considerando que o art. 24, § 7º, da Lei Federal nº 11.494/2007 prevê a atuação do Conselho do Fundeb com autonomia, isto é, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo; Considerando que incumbe a este Conselho o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb, na forma do que prevê o art. 24, caput, da Lei Federal nº 11.494/2007; Considerando que, apesar de terem sido requisitados os documentos a que alude o art. 25, parágrafo único, III, b, da Lei Federal nº 11.494/2007 e o art. 35, III, b, da Resolução nº 243/2007 expedida pelo TCE, não foram eles apresentados a este Colegiado; Considerando que a ausência dos referidos documentos impede a análise das contas apresentadas à luz da legislação que regula o Fundeb; Deste modo, em face das razões acima expostas, REPROVA ESTA CONSELHEIRA as contas apresentadas para comprovação da utilização dos recursos do Fundeb, relativamente aos meses de junho a dezembro de 2010.

Desta forma, observa-se o quanto será difícil, porém democrático, a reprovação ou aprovação com ressalvas das prestações de contas da SEED/SE nos pareceres elaborados pelo CACS/SE. Até mesmo os conselheiros, que muitas vezes discordam dos procedimentos da Secretaria, acabam se abstendo na votação, em vez de se manifestarem pela reprovação das contas apresentadas. Também, observa-se a seriedade de técnicos, representantes do Poder Público, no acompanhamento dos recursos públicos, porém, evidencia-se o enfraquecimento de instituições que deveriam exigir e conseguir o cumprimento das leis pelos governantes.

4.3 Estado de São Paulo – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011)

O estado de São Paulo é uma unidade federativa do Brasil situada na Região Sudeste. Possui uma área de 248.222,801 km², uma população de 41.262.199 habitantes e é composto por 645 municípios.⁴² São Paulo é o mais importante estado da federação do ponto de vista econômico, pois possui o maior parque industrial e o maior PIB, produzindo pouco mais de 30% do total de riquezas do país. Seus índices sociais são considerados bons, pois tem a segunda menor taxa de mortalidade infantil e a quarta menor taxa de analfabetismo entre os estados

⁴² Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

brasileiros, embora reúna o segundo maior número absoluto de analfabetos: aproximadamente 1,5 milhão de pessoas com 15 anos ou mais não sabem ler nem escrever em São Paulo. A capital do estado, São Paulo, é a cidade mais populosa do Brasil, e o maior centro financeiro do país e da América do Sul. Essas informações constam dos dados divulgados em 2008 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).⁴³

Ainda não existe um plano estadual de educação em São Paulo. Em 2003, o Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública e o governo estadual apresentaram dois projetos de lei à Assembleia Legislativa, mas nenhum deles chegou a ser apreciado. Em 2009, a proposta apresentada pelo governo⁴⁴ foi arquivada. Uma nova proposta de plano para a educação foi elaborada pelo governo estadual em 2010, porém, até 2012 não foi apresentado à sociedade.

Com base no primeiro projeto de lei apresentado pelo Poder Público estadual, São Paulo estabeleceu uma política educacional que propôs medidas direcionadas à melhoria dos resultados pedagógicos, por meio de parcerias e flexibilidade para incorporar soluções alternativas e novos modelos à qualidade da educação.⁴⁵ O governo do estado, em seu Plano Plurianual de 2008/2011, estabeleceu metas educacionais a serem alcançadas até 2010, entre elas, o aumento de 10% nos índices de desempenho do ensino fundamental e do ensino médio nas avaliações nacionais. Desta forma, percebe-se uma política fundamentada em diagnósticos e indicadores da realidade socioeducacional que busca otimizar esses índices.

Em relação ao financiamento da educação, esse Plano Plurianual de São Paulo, a partir da criação do Fundeb, não especifica questões relacionadas ao financiamento educacional por meio do Fundo. O governo de São Paulo considera que seus investimentos em expansão e modernização da infraestrutura são de interesse público e, segundo a estratégia de utilizar eficientemente os recursos orçamentários existentes, deve captar novos financiamentos em agências nacionais e internacionais de fomento; promover parcerias público-privadas e, quando possível, realizar concessões onerosas para a exploração dos serviços pelo setor privado, desonerando o orçamento público.

⁴³ Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/AtlasSP.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasRegioes Metropolitanas](http://www.pnud.org.br/IDH/AtlasSP.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasRegioesMetropolitanas)>. Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

⁴⁴ No período investigado e apenas como informação, pois não será feita análise das políticas partidárias desenvolvidas, o Estado de São Paulo foi governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

⁴⁵ Ver Projeto de Lei do Plano Estadual de Educação do Estado de São Paulo (PEE/SP) de 2003. Disponível em http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee_sp_pl.pdf. Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

O Plano Plurianual/SP ainda propõe uma nova forma de incentivo aos funcionários da educação, baseada na avaliação por desempenho. Isto é, cada escola terá suas próprias metas, a serem alcançadas a cada ano. Ao atingi-las, todos os funcionários (diretor, supervisor, professores e pessoal administrativo) serão premiados com bônus, que podem chegar a 16 salários por ano. A justificativa para o incentivo é a de que, embora inédita no Brasil, é uma experiência bem-sucedida em outros países, cujo objetivo é valorizar o esforço conjunto da equipe da escola, comparando cada unidade escolar em relação a ela mesma e considerando sua evolução no tempo. Ainda conforme o documento, as escolas em situação mais crítica receberão apoio especial para superar suas dificuldades, a fim de que haja maior equidade no sistema. O orçamento da Secretaria Estadual de Educação (SEE/SP) estava previsto para R\$ 56,8 bilhões no período 2008/2011.

A Tabela 3 a seguir apresenta dados relativos à evolução do número de matrículas da Educação Básica no período de 2008 a 2011.

Tabela 3 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual de São Paulo, de 2008 a 2011

MATRÍCULAS ESTIMATIVA REPASSE	MATRÍCULAS EB	ESTIMATIVA DA RECEITA ANUAL FUNDEB	REPASSE DE RECURSOS DO FUNDEB CONSOLIDADO
2008	4.191.442,8	R\$ 9.286.071.410,55 (PI n° 1027 de 19/08/2008)	R\$9.487.591.470,99
2009	4.778.101	R\$ 10.349.010.657,51 (PI n° 788 de 14/08/2009)	R\$ 10.331.157.550,30
2010	4.635.416	R\$ 11.767.475.592,87 (PI n° 538-A de 26/04/2010)	R\$ 12.145.830.040,10
2011	4.533.291,5	R\$ 13.247.576.045,63 (PI n° 477 de 28/04/2011)	R\$ 13.189.099.045,19

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/>

O número de matrículas, apresentado na Tabela 3, cresceu 8,15% e o valor do repasse consolidado, no mesmo período, aumentou 39%. Esses valores dos recursos repassados implicam, com certeza, em um eficiente acompanhamento e controle social do CACS/Fundeb.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do estado de São Paulo (CACS/SP) foi criado pelo Decreto n° 51.672, de 19 de março de 2007, considerando o disposto na Medida Provisória n° 339, de 28 de dezembro de 2006, que instituiu o Fundo. Após a promulgação da Lei Federal n° 11.494, de 20 de junho de 2007, o governo do estado de São Paulo criou o Decreto n° 51.939, de 27 de junho de 2007 e o Decreto n° 52.221, de 04 de outubro de 2007, que alteram o decreto inicial. Esses decretos substituíram o Decreto n° 42.778, que

havia regulamentado o Fundef em 31 de dezembro de 1997 e apresentaram as alterações em relação à composição do conselho anterior.

O Quadro 7 a seguir ilustra as que compunham o Conselho Estadual do Fundef/SP e as que compõem, atualmente, o Conselho Estadual do Fundeb/SP.

QUADRO 7 - Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado de São Paulo e composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual

CACS/FUNDEF - 1997	CACS/FUNDEB - 2007	COMPOSIÇÃO MÍNIMA
03 (três) representantes do Executivo estadual – Secretaria de Educação, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Economia e Planejamento	03 (três) representantes do Poder Executivo estadual - Secretaria de Educação, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Economia e Planejamento	03 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela Educação Básica
01 (um) representante do Executivo municipal;	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais
01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação
01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime
01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE
01 (um) representante dos pais de alunos	02 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública	02 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública
01 (um) representante da Delegacia do MEC	02 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas	02 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas
	01 (um) representante do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETEPS	
Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 09 (nove)	Total de instituições representadas: 08 (oito) Total de membros titulares: 13 (treze)	Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 12 (doze)

Elaborado por esta autora

Na comparação das composições acima, pode-se observar que, na elaboração dos novos decretos estaduais do CACS/Fundeb do estado de São Paulo, seguiram-se as determinações da lei federal e acrescentou-se mais uma instituição representativa.

Em relação às diferenças relevantes dos decretos elaborados para regulamentar os Conselhos do Fundo em São Paulo, pode-se citar que, no Conselho do Fundef, a presidência foi exercida pelo representante do Poder Executivo da Pasta da Educação, procedimento totalmente vetado pela lei federal que regulamentou o Fundeb. Foi também relevante regulamentar que os membros do Conselho representantes dos segmentos de pais de alunos e de estudantes fossem indicados após processos eletivos organizados pelos respectivos pares para esse fim. Apesar de o segmento de alunos ter as suas representações institucionalizadas, o procedimento é cabível, por ser democrático e até mais fácil de ser organizado. Já para o segmento de pais de alunos, que historicamente não é organizado ou o é minimamente em algumas localidades, o procedimento é bem pertinente, pois evita indicações pontuais do Poder Executivo. Porém, a organização do processo eletivo exige maior complexidade.

O CACS/SP possui regimento interno aprovado em 12 de novembro de 2007, e verifica-se que segue as determinações da lei federal. Em suas especificidades, destacam-se:

- A composição do Conselho, como já foi no Quadro 6, segue a composição proposta pela lei federal e acresce mais uma instituição representativa;
- Sobre as reuniões do Conselho, verifica-se que o quorum necessário é de 1/3 dos membros. Porém, se esse quorum não for obtido, será convocada uma segunda reunião, dois dias após a anterior, com dispensa de participação mínima;
- As decisões nas reuniões serão tomadas pela maioria dos membros presentes;
- A estrutura administrativa do Conselho possui um presidente que, em caso de ausência ou impedimento, será substituído pelo Conselheiro mais idoso presente na reunião;
- É competência do presidente do Conselho designar servidor para secretariar os trabalhos, como também aprovar matérias *ad referendum*, em casos de relevância e/ou de urgência;
- Quanto à ordem dos trabalhos e das discussões, verifica-se a organização e necessidade de se seguir a pauta da reunião previamente elaborada;
- As decisões e votações seguem princípios democráticos, considerando que as votações poderão ser simbólicas ou nominais;
- O membro que faltar a três reuniões consecutivas ou a seis intercaladas durante o ano perderá o mandato.

Ainda, ressalta-se que no regimento interno consta que as reuniões são públicas, porém, só poderão fazer uso da palavra os conselheiros e as pessoas convidadas. O Conselho também tem a prerrogativa de solicitar providências ao governador e encaminhar representação à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, caso requeira outras providências. É importante, ainda, destacar que no período de 2007 a 2011 a presidência do CACS/SP esteve sob a representação de membros do Conselho Estadual de Educação.

Nesta tese, a apreciação dos documentos produzidos pelo Conselho fundamentou-se na análise de conteúdo. Destacam-se, inicialmente, dois importantes documentos: as atas das reuniões do colegiado e os pareceres das contas do Fundo.

As constatações mais evidentes no CACS/SP, retiradas de suas atas, são:

- Existe uma coordenação específica para o Fundeb na SEE/SP. O procedimento de análise da prestação de contas, no CACS/SP, é a apresentação feita pelos técnicos da SEE/SP: a coordenadora e o assistente da equipe Fundeb e um assessor orçamentário e financeiro. Os demonstrativos mensais são lidos e comentados pelos técnicos e fazem parte da ata da reunião em que foram aprovados. Em seguida, passa-se ao exame, análise e visto dos conselheiros para posteriormente serem encaminhados, por trimestre, ao TCE/SP, por meio da Secretaria da Fazenda, junto com um parecer do CACS/SP. Um parecer anual do CACS/SP também é elaborado e encaminhado;
- Observam-se nas atas que os principais itens de análise nas prestações de contas é o ‘Boletim Fundeb’, no qual é demonstrado mensalmente o valor/aluno per capita por modalidade de ensino; o ‘Quadro Comparativo’, que demonstra se houve ou não crescimento acumulado dos valores per capita; a ‘Planilha Mensal de Aplicações Financeiras dos Recursos do Fundeb’ e a ‘Planilha Mensal de Acompanhamento de Convênios’ com os municípios;
- Evidencia-se, no período investigado, que o Conselho quer cumprir a norma regimental de recomposição dos conselheiros sempre que houver as faltas pertinentes;
- É notório o procedimento de se convocar técnicos da SEE/SP ou de outra secretaria do governo estadual para esclarecerem dúvidas dos conselheiros em relação à aplicação dos recursos do Fundo. Não foi constatado o procedimento de solicitar documentos à SEE/SP ou visitas a unidades escolares pelos conselheiros do CACS/SP;
- Percebe-se a pouca participação dos segmentos de pais de alunos e de estudantes.

Também é notório, nas atas, ser de competência do CACS/SP enviar ofícios aos municípios conveniados e inadimplentes, como também cabe ao Conselho solicitar ao TCE/SP auditoria nesses municípios. Nas atas do CACS/SP não se detectam outras formas de manifestações dos conselheiros sobre as próprias ações e procedimentos do Conselho, pois elas são padronizadas, informando apenas os dados das prestações de contas e a presença, ausência ou justificativa do conselheiro na reunião. Qualquer dúvida sobre a aplicação dos recursos é esclarecida por um técnico convocado à reunião. A preocupação principal dos conselheiros concentra-se na inadimplência dos municípios conveniados.

Sobre os pareceres emitidos pelo CACS/SP, podem-se destacar:

- Assim como as atas do CACS/SP, eles são padronizados e trimestrais, e trazem quadros de despesas com pessoal e de custeio. Não constam neles os valores recebidos e depositados no Fundo nem o percentual dos recursos que foram gastos, especificamente, com despesas de professores da Educação Básica. Dessa forma, pelos pareceres trimestrais não foi possível saber, nem ao menos calcular, se o percentual exigido em lei para esse fim foi alcançado;
- Os pareceres anuais, no período de 2008 a 2011, foram aprovados;
- Nos pareceres finais, dos anos de 2008, 2010 e 2011, os percentuais aplicados na remuneração do magistério da Educação Básica foram, respectivamente, 70,18%, 62,64% e 64,05%;
- Os pareceres analisados atestam a correta aplicação dos recursos do Fundeb pelo governo do estado e, em geral, são assinados pelo presidente e pelos membros do CACS/SP presentes na reunião que os aprovou;
- Depois de aprovados, os pareceres são enviados ao TCE/SP, por meio da Secretaria de Fazenda, que é uma das instituições que representam o Poder Executivo no CACS/SP.

Outros documentos também considerados importantes para a pesquisa foram a normatização de procedimentos para o Fundeb no estado, feita pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/SP), e ofícios recebidos e enviados pelo CACS/SP. Porém, somente foi possível levantar os ofícios do CACS/SP que foram enviados aos municípios inadimplentes com o Executivo estadual e os ofícios enviados ao TCE/SP que solicitavam auditoria neles.

Desta forma, a seguir, destacam-se as considerações relevantes da Instrução Normativa nº 01/2007-TC-A-40.7208/026 do TCE/SP sobre a fiscalização do Fundeb, aprovada em 28 de novembro de 2007 e em vigor desde 1º de janeiro de 2008:

- A Seção III, da Instrução, é sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);
- Três artigos (Art. 9, Art. 10 e Art. 11) abordam os procedimentos para os recursos da educação no estado. Entre eles, apontam-se os que são importantes para o Fundeb: o quadro demonstrativo das receitas alocadas ao Fundo deve ser apresentado trimestralmente; o resumo das receitas e das despesas realizadas com recursos do Fundeb para pagamento de professores deve ser devidamente vistado pelo CEACS/SP; os pareceres trimestrais sobre o acompanhamento e o controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo devem ser elaborados pelo do CEACS/SP; a documentação referente ao último trimestre poderá ser entregue junto com a prestação de contas anual, no prazo indicado; a Secretaria da Fazenda deverá, igualmente, manter à disposição do TCE/SP as folhas de pagamentos salariais dos professores do ensino básico, os registros contábeis, as cópias dos extratos bancários e dos demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundeb.

Nas normas dessa Instrução do TCE/SP ainda consta que os órgãos e entidades nela tratados poderão formular ao Tribunal, por meio de ofício, consultas acerca das dúvidas suscitadas na aplicação das disposições legais concernentes à matéria de sua competência. Conforme os documentos analisados, os procedimentos do CACS/SP estão muito bem ajustados e até mesmo limitados aos procedimentos normalizados pelo TCE/SP.

A seguir, com base no questionário aplicado aos representantes e a visita ao CACS/SP, evidenciaram-se questões, inicialmente, sobre a estrutura física, material e os recursos humanos do Conselho e, em seguida, sobre a sua estrutura política e ações.

O CACS/SP não possui espaço próprio para o seu funcionamento. As reuniões são realizadas em uma sala ampla do CEE/SP, que fica na sede da SEE/SP. O apoio estrutural e material é dado pelo Centro de Gestão do Fundeb, que está subordinado à Coordenação Orçamentária e Financeira da SEE/SP (COFI). O trabalho é desenvolvido por quatro funcionários da Secretaria, que são responsáveis pela convocação das reuniões, elaboração das atas, organização da reunião e pela elaboração do relatório mensal. Este é composto por: pauta da

reunião, ata da reunião anterior, relatório de correspondências e demonstrativos do Fundo. Um dos funcionários exerce a função de assistente técnico, um tipo de secretário executivo do CACS/SP.

O Conselho possui um sítio eletrônico acessado pela página eletrônica da SEE/SP, e é conhecido pela expressão simplificada de CEACS Fundeb/SP.

A estrutura política do CACS/SP é revelada pelos dados obtidos. Observou-se que a presidência permanente do Conselho, no período investigado, foi de membros representantes do CEE/SP. Sobre essa estrutura política do Conselho foram consideradas as seguintes evidências para o estudo:

- Percebeu-se que na criação da lei estadual do Fundeb não houve intervenções do Conselho do Fundeb de São Paulo para sugestões ou alterações necessárias, fundamentadas em sua experiência adquirida nos dez anos de vigência do Fundo;
- Apesar de a composição final das instituições representadas no Conselho do Fundeb/SP seguir os critérios da lei federal do Fundo, consta que na elaboração da lei estadual do Fundeb houve um ‘erro’ no primeiro decreto quanto ao número de membros representantes do Poder Executivo municipal. Esse engano foi corrigido no segundo decreto sobre o CACS/SP. No terceiro decreto, ainda em 2007, houve outra alteração, que incluiu uma nova instituição representativa no Conselho. Essa instituição, o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), é uma autarquia do governo do estado de São Paulo vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, que administra 211 Escolas Técnicas e 56 Faculdades de Tecnologia estaduais em 161 municípios paulistas. Nessa alteração nota-se a ampliação de instituições que representam o Poder Executivo estadual na composição do CACS/SP;
- No questionário respondido pelo presidente do conselho, a composição do Conselho foi considerada um fator que pode fazer a diferença para o exercício do controle social. Também se considerou que a própria criação desses conselhos gestores contribuiu parcialmente para alguns avanços na fiscalização dos recursos financeiros da educação pública;
- O CACS/SP considera que os procedimentos implementados são adequados à verificação das prestações de contas apresentadas pela SEE/SP;

- Percebe-se que o CACS/SP segue apenas os procedimentos normalizados pelo TCE/SP;
- O Conselho mantém as reuniões ordinárias uma vez ao mês, conforme a lei, e, sempre que necessário, também convoca reuniões extraordinárias. Essas reuniões são convocadas pela SEE/SP por mensagem eletrônica. Geralmente, as reuniões ocorrem no período vespertino;
- Os representantes do Poder Executivo estadual participam com regularidade. No entanto, os representantes dos segmentos de estudantes e de pais de alunos dificilmente participam;
- As maiores dificuldades apontadas para a efetiva atuação do Conselho são a falta de domínio dos conselheiros sobre o conteúdo contábil do Fundo; o não reconhecimento da legalidade das ações do Conselho por outras instituições que estão envolvidas na fiscalização; a aprovação das contas do Fundo; e a não participação da maioria dos conselheiros;
- O Conselho não realizou eventos com o intuito de dar visibilidade às suas ações ou para a formação específica sobre o Fundo para os conselheiros;
- A relação do Conselho com a SEE/SP é feita formalmente, mediante ofícios e também por meio dos representantes da Secretaria;
- O Conselho, quando necessário, solicita a colaboração do Ministério Público para esclarecimentos sobre questões levantadas no colegiado.

O CACS/SP, em seus pareceres, não apontou nenhuma irregularidade sobre as prestações de contas do Fundeb apresentadas pela SEE/SP. Politicamente, observa-se que a composição do Conselho e os procedimentos adotados para os trabalhos de análise favorecem, mesmo que com alguns questionamentos, as aprovações dos pareceres emitidos. Essa constatação evidencia-se no registro feito por esta pesquisadora em seu registro de observação, durante a reunião do CACS/SP:

A reunião foi direcionada pelos funcionários da SEE/SP e sofreu interferência direta da coordenadora da COFI/SEE. Foi isolada a oposição marcada pelo membro representante da CNTE, explicitando o conflito existente entre os representantes que defendem os demonstrativos apresentados sem questionamentos e o representante da CNTE. O tempo da reunião, de 1h15min, foi muito pouco para a análise e aprovação em questão. A maioria dos membros presentes na reunião não teve acesso prévio ao relatório para uma análise mais consolidada.

Desta forma, evidenciou-se a hegemonia da representação do Poder Executivo estadual no CACS/SP, inclusive, houve reuniões para a aprovação das prestações de contas do Fundeb em que apenas compareceram esses representantes.

4.4 Estado do Rio Grande do Sul – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011)

O estado do Rio Grande do Sul, unidade federativa do Brasil, encontra-se situado na Região Sul. Possui uma área de 281.730,223 km² e é o estado mais meridional do país. Sua população é de 10.693.929 habitantes, sendo composto por 497 municípios.⁴⁶ É o quinto estado brasileiro mais populoso e o terceiro com o IDH mais elevado. Possui a maior produção brasileira de grãos, sendo o segundo polo comercial e o segundo polo da indústria de transformação nacional.⁴⁷ A cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, é mundialmente reconhecida por ter um dos melhores padrões de gestão pública democrática, com o orçamento participativo. Possui um excelente IDH em saúde, saneamento básico, educação, meio ambiente e economia.⁴⁸

No âmbito da educação, quatro planos estaduais foram implementados no Rio Grande do Sul, no período de 1967 a 1990. Em 2003, foi elaborado o quinto plano educacional do estado, tendo como modelo o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001. Porém, o Projeto de Lei n° 259/2005, que estabelecia o Plano Estadual de Educação (PEE/RS), foi arquivado pela Assembleia Legislativa em 2006.

A proposta do PEE/RS, arquivado, oferecia vários dados e indicadores educacionais. Em relação ao financiamento da educação e ao controle social, o projeto de PEE/RS ressalta nos seguintes objetivos e metas: Manter a aplicação mínima de 35% da receita de impostos do estado em despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme dispõe a Constituição Estadual, garantindo a referida vinculação na lei orçamentária anual, a ser aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo⁴⁹;

⁴⁶ Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2013

⁴⁷ Disponível em: < <http://www.rs.gov.br/o-estado>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2013.

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.jornalvs.com.br/estado/250192/porto-alegre-completa-238-anos-nesta-sexta-com-show-e-medalhas.html>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2013.

⁴⁹ No período investigado e apenas como informação, pois não será feita análise das políticas partidárias desenvolvidas, o Estado do Rio Grande do Sul foi governado até 2010 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e a partir de 2011 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

- Retomar as discussões visando à instituição do fundo de aposentadoria para o magistério, de forma a viabilizar a retirada dos gastos com aposentadorias das despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sem prejuízo dos proventos dos aposentados;
- Garantir a transparência na aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), de tal forma que o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social possa acessar os dados e fiscalizar a aplicação dos recursos;
- Realizar estudos visando a ampliar os recursos do Estado para o setor educacional, por meio de legislação que estabeleça incentivos fiscais e percentuais sobre loterias, bingos e pedágios;
- Desenvolver programas estaduais de incremento à arrecadação, combate à renúncia fiscal e à sonegação, e de incentivo às exportações, dentre outros, visando à ampliação indireta dos recursos financeiros para a educação;
- Priorizar políticas estaduais cujos programas integrem recursos financeiros da Secretaria da Educação e de outras secretarias, bem como de organizações da sociedade civil, nas áreas de atuação comum;
- Qualificar o funcionamento do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, de forma a garantir o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo.

É lamentável que o PEE/RS não tenha sido aprovado, pois, se os objetivos e as metas propostos tivessem sido implementados, com certeza o controle social do Fundef/Fundeb e o financiamento educacional do estado teriam avançado.

No Plano Plurianual do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (PPA/RS) do período de 2008 a 2011 foi reservada para a educação uma previsão de recursos aplicados no valor de R\$ 16,4 bilhões e elencadas as “principais metas para promoção de uma educação de qualidade”:

- Manutenção, conservação e ampliação de espaços escolares da rede estadual e construção de quadras poliesportivas, especialmente em comunidades com vulnerabilidade social atendidas pelo programa Escola Aberta para a Cidadania;
- Aperfeiçoamento dos processos de seleção e progressão funcional do magistério;

- Implantação de laboratórios de informática em todas as escolas da rede pública estadual (hoje, apenas 48% dispõem de laboratórios);
- Capacitação de 50 mil professores, vinculada à sala de aula, com foco na alfabetização e em áreas fundamentais do conhecimento;
- Ampliação em 30% do número de matrículas para cursos profissionalizantes, criação de nove centros de referência em áreas de desenvolvimento tecnológico e implantação de critérios de avaliação;
- Criação de um Sistema Estadual de Avaliação Externa do Rendimento Escolar no ensino fundamental e médio, em parceria com as redes municipais e particular.
- Garantia de acesso à Educação Básica, com consolidação do ensino fundamental de nove anos e ampliação de vagas no ensino médio diurno.

A Tabela 4 a seguir apresenta dados relativos à evolução de matrículas da Educação Básica e dos recursos, demonstrando a evolução, no período de 2008 a 2011, do quantitativo de estudantes que são atendidos pela rede de ensino estadual do Rio Grande do Sul e o volume de recursos do Fundeb direcionado a esse atendimento.

Tabela 4 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual do Rio Grande do Sul, de 2008 a 2011

MATRÍCULAS ESTIMATIVA REPASSE	MATRÍCULAS EB	ESTIMATIVA DA RECEITA ANUAL FUNDEB	REPASSE DE RECURSOS CONSOLIDADO
2008	1.078.601,8	R\$2.592.067.400,33 (PI n° 1027 de 19/08/2008)	R\$2.128.286.736,05
2009	1.183.358,0	R\$2.331.248.972,33 (PI n° 788 de 14/08/2009)	R\$2.408.829.208,74
2010	1.137.106,0	R\$2.495.458.035,75 (PI n° 538-A de 26/04/2010)	R\$2.717.194.042,90
2011	1.102.744,5	R\$2.114.822.790,72 (PI n° 477 de 28/04/2011)	R\$2.961.018.094,02

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/>.

O número de matrículas da Educação Básica da rede de ensino estadual, conforme apresentado na Tabela 4, praticamente não cresceu de 2008 a 2011; porém, o valor do repasse consolidado, no mesmo período, aumentou 39,13%, crescimento que indica, com certeza, um eficiente acompanhamento e controle social do CACS/Fundeb sobre esses recursos.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Estado do Rio Grande do Sul (CEACS/RS) foi criado pelo Decreto nº 45.179, de 25 de julho de 2007, portanto, 35 dias após a publicação da Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamentou o novo Fundo. A nova lei estadual do Rio Grande do Sul substituiu o Decreto nº 39.636, de 22 de julho de 1999. O Quadro 8, a seguir, ilustra as instituições que compunham o Conselho Estadual do Fundef, criado em 1999, e as instituições que compõem, atualmente, o Conselho Estadual do Fundeb, criado em 2007.

QUADRO 8 - Composição dos CACS/Fundef, CACS/Fundeb do Rio Grande do Sul e composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual

CACS/FUNDEF - 1997	CACS/FUNDEB - 2007	COMPOSIÇÃO MÍNIMA
03 (três) representantes do Executivo estadual	05 (cinco) representantes do Poder Executivo estadual: 02/Seduc; 01/Sefaz; 01/PGE e 01/Seplag	03 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela Educação Básica
02 (dois) representantes do Executivo municipal;	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais
01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação - CEED	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação - CEED	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação - CEED
01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime
01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE
01 (um) representante dos pais de alunos e dos professores das escolas públicas do ensino fundamental	02 (dois) representantes de pais de alunos da Federação das Associações de Pais e Mestres do RS	02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública
	02 (dois) representantes dos estudantes da União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas - UGES	02 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas
	01 (um) representante das Federações Empresariais do Rio Grande do Sul	
Total de instituições representadas: 06 (seis) Total de membros titulares: 09 (nove)	Total de instituições representadas: 08 (oito) Total de membros titulares: 15 (quinze)	Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 12 (doze)

Elaborado por esta autora.

Comparando as composições acima, observa-se que, na elaboração do novo decreto estadual do CEACS/Fundeb do Rio Grande do Sul, cumpriram-se as mudanças exigidas pela lei federal, porém houve o acréscimo de mais dois membros representantes do Poder Executivo estadual (de três passaram para cinco), sendo as representações diversificadas em três secretarias e na PGE/RS. Acrescentou-se, também, mais uma instituição representativa do empresariado gaúcho.

Em relação às diferenças relevantes entre os dois decretos elaborados para regulamentar os Conselhos do Fundo no Rio Grande do Sul, pode-se citar que, no Conselho do Fundef, a sua composição foi acrescida de mais dois membros representantes do Poder Executivo estadual e de mais um membro do Poder Executivo municipal, enquanto a representação da Delegacia Regional do MEC não foi considerada.

Observa-se, no decreto do Conselho do Fundef, que a presidência era indicada pelos membros que o compunham, isto é, **os membros representantes do governo estadual também poderiam ser eleitos**. Na lei federal que regulamenta o Fundeb está vedado a esses membros serem presidente do Conselho.

O Decreto que criou o Conselho do Fundeb no Rio Grande do Sul não acrescenta nenhum procedimento diferenciado, apenas segue as determinações da lei federal.

O CACS/RS teve seu regimento interno aprovado em 18 de outubro de 2007. Em suas especificidades, o presente trabalho destaca:

- Sobre as finalidades e competência do Conselho, o texto acompanha as normas da lei federal; todavia, é acrescido do prazo em que o CACS/RS deve apresentar o parecer sobre as prestações do Fundeb. É também acrescida a competência de acompanhar as prestações de contas de outros programas, além do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). É competência também do Conselho, se necessário, convocar o secretário de Educação, ou servidor equivalente, para prestar esclarecimentos sobre os recursos do Fundo, **devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a trinta dias**;
- O Conselho funcionará elegendo um presidente, um vice-presidente e um secretário entre os membros titulares, para um mandato de um ano, podendo ser reconduzidos por mais um mandato consecutivo;

- Com relação à composição do Conselho, como já foi analisado no Quadro 7, além da composição exigida pela lei federal houve o acréscimo de mais uma instituição representante do empresariado do Rio Grande do Sul;
- Sobre a atribuição de competências, é função do presidente tornar público os pareceres do Conselho, enquanto o secretário – **membro representante** – cuidará de registrar em atas as reuniões e o resultado das votações sobre os pareceres e providenciar a sua publicação, zelar pela documentação do Conselho, garantir o fluxo de informações entre os membros e expedir convocações e demais documentos;
- A atuação dos membros do Conselho está de acordo com os artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 11.494/2007. Observa-se que, pelo regimento interno, o membro do Conselho que não justificar faltas a três reuniões consecutivas ou a cinco alternadas, **durante o mandato**, terá suas funções declaradas vagas pela presidência. A instituição representativa, assim que comunicada da vacância da função do membro, terá cinco dias para indicar um novo representante. O Poder Público estadual terá quinze dias, após comunicado pelo Conselho, para nomear o novo conselheiro;
- O regimento não regulamenta os procedimentos sobre as eleições do presidente, do vice-presidente e do secretário;
- Verifica-se que as convocações para as reuniões ordinárias devem ser enviadas a todos os conselheiros com antecedência mínima de cinco dias da data de sua realização. O presidente deverá tomar providências para que se tornem públicas as convocações, como também o calendário das reuniões ordinárias. As reuniões do CACS/RS serão públicas, exceto as que, a critério da maioria dos membros, poderão ser reservadas. As reuniões serão instaladas com a presença da maioria absoluta de seus membros. Não havendo quorum, outra reunião será convocada no prazo de dois dias, e, repetindo-se a falta de quorum, a sessão será instalada com um terço dos membros do conselho;
- Se houver vacância, automaticamente o suplente será empossado como titular, para que o mandato seja cumprido, e a instituição representativa indicará um novo suplente;
- Pelo regimento interno do CACS/RS o mandato do conselheiro começará a contar somente após a publicação do Diário Oficial do Estado.

Para a Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (Seduc/RS), o regimento interno do CACS/RS apenas remete à garantia de infraestrutura e condições materiais adequadas ao seu pleno funcionamento. Quando necessário, o CACS/RS poderá solicitar apoio técnico à Seduc/RS. É importante, ainda, destacar no regimento interno o procedimento sobre os pareceres: as deliberações tomadas deverão ser aprovadas pela maioria dos conselheiros presentes; os pareceres deverão ser fundamentados e, quando couber, deverão ser encaminhados também ao Poder Legislativo e ao Judiciário.

A apreciação, nesta tese, dos documentos produzidos pelo Conselho fundamentou-se na análise de conteúdo. Destacam-se, inicialmente, dois documentos de relevância: as atas das reuniões do colegiado e os pareceres das contas do Fundo apresentadas pela Seduc/RS.

As constatações mais evidentes no CACS/RS, retiradas de suas atas, são:

- As duas reuniões iniciais, após a criação do CACS/RS, foram coordenadas por uma servidora da Seduc/RS. O regimento interno foi aprovado na segunda reunião e, após apreciação e sugestão de que o presidente sempre vota, havendo empate ou não, a proposta regimental foi aprovada por unanimidade. Nessa reunião também houve a eleição para a diretoria do Conselho e foram apresentadas duas composições para os cargos. Ganhou a presidência a representante da Undime/RS, a vice-presidência ficou para o representante de pais de alunos e a secretaria para a representante do Poder Executivo estadual da Seduc/RS. A outra composição, que perdeu a eleição, teve o representante dos pais de alunos se candidatando ao cargo de presidente do Conselho. Essas reuniões foram realizadas em uma sala da Seduc/RS;
- No período investigado, observa-se a alternância das instituições representadas no cargo de presidência do CACS/RS;
- Evidencia-se a forte participação e atuação do segmento de pais de alunos, por meio da Federação das Associações de Pais e Mestres do estado;
- Nota-se preocupação dos conselheiros em divulgar o Conselho. Para tanto, um link na página eletrônica da Seduc/RS foi considerado de relevância para a divulgação desejada;
- É evidenciada a pouca participação técnica e política da PGE/RS, uma das representações do Poder Executivo estadual no Conselho, em relação às prestações de contas do Fundo;

- As prestações de contas do Fundeb da Seduc/RS são apresentadas em reunião mensal pelos membros representantes da Secretaria de Fazenda e da Secretaria de Planejamento e Gestão, e, em seguida, apreciadas pelo colegiado. O parecer conclusivo é analisado e votado anualmente;
- Observa-se, nas informações retiradas das atas, que os representantes do Poder Executivo pertencentes ao quadro da Secretaria de Fazenda têm interesse de esclarecer as dúvidas dos demais conselheiros sobre as aplicações do Fundo;
- Observa-se pouca estruturação na organização dos trabalhos nas reuniões e no atendimento aos conselheiros pela secretaria do Conselho;
- Evidenciou-se que não existiu, por parte do Conselho, propostas nem promoção de eventos formativos sobre matéria do Fundeb (funcionamento e controle social) para os próprios conselheiros.

É notório também, nas atas, que mesmo depois de dez anos de Fundef ainda existem muitas dúvidas dos conselheiros sobre o atual Fundo. O CACS/RS demonstra preocupação em reconstituir o Conselho sempre que necessário, como também ter essa reconstituição sempre publicada no Diário Oficial do Estado. É evidente que essa foi a forma encontrada pelo Conselho para manter a legalidade desejada.

Sobre os pareceres emitidos pelo CACS/RS, destacam-se:

- Os pareceres seguem um padrão, no qual são apresentadas a receita e a despesa do Fundo. Na receita são apresentados o valor total de recursos que ingressaram no Banco do Brasil, o valor da receita do Fundeb contabilizada no ano e a diferença contabilizada de valores restituídos e valores aplicados. Na despesa consta o valor empenhado anualmente, o valor pago para pessoal e encargos sociais – nesse item é demonstrado se o percentual atingiu o mínimo exigido legalmente – e, ainda, consta referência aos pagamentos feitos aos municípios e entidades que disponibilizam professores para atuarem nas escolas estaduais de difícil provimento e assentamentos;
- Os pareceres anuais, no período de 2008 a 2011, foram aprovados;
- Nos pareceres finais dos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, os percentuais aplicados na remuneração do magistério da educação básica foram, respectivamente, 95,38%, 73,58%, 68,64% e 68,59%;

- Os pareceres analisados atestam a correta aplicação dos recursos do Fundeb pelo governo do estado e, em geral, são assinados pelo presidente e pelos membros do CACS/RS, presentes na reunião que aprovou o parecer;
- Depois de aprovado, o parecer anual do CACS/RS é enviado ao Poder Executivo estadual, por meio da Seduc/RS, que encaminhará ao TCE/RS no prazo determinado.

Outros documentos também considerados importantes para esta pesquisa foram a normatização de procedimentos para o Fundeb, feita pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS), e ofícios recebidos e enviados pelo CACS/RS. Porém, somente foi possível levantar a regulamentação dos procedimentos do TCE/RS para o Fundeb no estado.

Desta forma, a seguir, destacam-se as considerações relevantes do Regimento Interno do TCE/RS, aprovado pela Resolução nº 544, de 21 de julho de 2000, e alterado pela Resolução nº 801, de 13 de fevereiro de 2008.

- O artigo 113, inciso I, alínea a, da Resolução nº 544, modificado pelo artigo 2º da Resolução nº 801, expressa a obrigatoriedade do Poder Executivo apresentar relatório circunstanciado da gestão, relativo às metas atingidas, bem como informações físico-financeiras sobre recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE/Fundeb), conforme consta na Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual;
- Ainda, no artigo 113, inciso II, alínea a da Resolução nº 544, modificado pelo artigo 3º da Resolução nº 801, consta a obrigatoriedade de apresentação de relatório e parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb acerca da alocação e da aplicação dos recursos vinculados a esse Fundo.

É apenas nesse artigo 113 do Regimento Interno do TCE/RS, aprovado e modificado pelas resoluções já especificadas, que as exigências relativas à prestação de contas dos recursos financeiros da educação no estado estão normalizadas. O TCE/RS também se baseia na legislação federal e estadual sobre a matéria para exercer as suas atribuições de órgão fiscalizador.

A seguir, com base no questionário aplicado aos representantes e a visita ao CACS/RS, evidenciaram-se questões, inicialmente, relativas à estrutura física, material e os recursos humanos do Conselho e, em seguida, à sua estrutura política e ações. O CACS/RS não possui espaço próprio para o seu funcionamento. As reuniões são realizadas em uma sala ampla do

Conselho Estadual de Educação (CEED/RS), que fica na sede da Seduc/RS. O apoio estrutural e material é dado por funcionários da Seduc/RS, que também são conselheiros representantes da Secretaria. O trabalho é desenvolvido pela secretária eleita do CACS/RS, que é responsável pela convocação para as reuniões, elaboração das atas e organização da reunião. Os funcionários da Secretaria de Fazenda e da Secretaria de Planejamento, que também são membros representantes no Conselho, são responsáveis pela elaboração e apresentação do relatório mensal sobre as prestações de contas do Fundeb.

O Conselho possui um link na página eletrônica da Seduc/RS, com informações sobre as reuniões ordinárias, composição, representantes e contatos. O CACS/RS é tratado como Conselho do Fundeb.

A estrutura política do CACS/RS é revelada pelas respostas ao questionário da pesquisa. Observou-se que a presidência do Conselho, no período investigado, alternou-se entre a representação do Poder Executivo municipal e a do CEED/RS, enquanto a vice-presidência alternou-se entre a representação do Sindicato dos Professores e a de pais de alunos. Evidencia-se uma estratégia de consenso entre segmentos que poderiam ter interesses antagônicos. Sobre essa estrutura política do Conselho, foram consideradas as seguintes evidências para o estudo:

- Percebe-se que, no processo de elaboração da lei estadual que instituiu o Conselho do Fundeb, as únicas intervenções que ocorreram para alterar a sua composição foram a do próprio Poder Executivo, que aumentou de três para cinco o número de seus representantes, e a intervenção da Federação Empresarial do Rio Grande do Sul, que passou a ter uma representação no colegiado;
- Nas respostas ao questionário, a composição do Conselho foi considerada um fator que pode fazer diferença para o exercício do controle social. Considerou-se, ainda, que a própria criação desses conselhos gestores contribuiu para avanços na fiscalização dos recursos financeiros da educação pública;
- O CACS/RS considera os procedimentos regulamentados adequados à verificação das prestações de contas apresentadas pela Seduc/RS;
- Percebe-se que o CACS/RS não propôs outros procedimentos que pudessem contribuir para superar dificuldades na verificação da aplicação dos recursos do Fundo;

- O Conselho mantém as reuniões ordinárias uma vez ao mês, conforme a lei. Essas reuniões são convocadas pelo presidente do Conselho, por meio da Seduc/RS, via mensagem eletrônica. Geralmente, as reuniões ocorrem no período matutino;
- A única dificuldade apontada para que a efetiva atuação do Conselho ocorra é a não participação constante de alguns segmentos nas reuniões. Os representantes do Poder Executivo estadual participam das reuniões com regularidade, como também os representantes de pais de alunos; porém, os representantes do segmento de estudantes dificilmente participam;
- Toda a documentação recebida e produzida no CACS/RS fica aos cuidados da Seduc/RS;
- O Conselho não realizou eventos com o intuito de dar visibilidade às suas ações ou para formação específica sobre o Fundo aos conselheiros;
- A relação do Conselho com a Seduc/RS é feita formalmente por meio dos representantes da secretaria e registros em ata;
- O Conselho nunca solicitou a colaboração do Ministério Público para esclarecimentos sobre a aplicação dos recursos do Fundeb.

O CACS/RS, em seus pareceres, não apontou nenhuma irregularidade nas prestações de conta do Fundeb apresentadas pela Seduc/RS, mesmo com alguns questionamentos feitos pela representação de pais de alunos e pela representação sindical dos professores. Politicamente, observa-se que a composição do Conselho e os procedimentos adotados para os trabalhos de análise favorecem as aprovações dos pareceres emitidos. Desta forma, evidenciou-se a hegemonia da representação do Poder Executivo estadual no CACS/RS, que é quantitativamente maior do que a de outros segmentos que compõem o Conselho, além de essa representação ser apoiada pela maioria das outras instituições representadas, excluindo apenas a representação de pais de alunos e de professores, e ainda a de estudantes, cujo representante dificilmente participa das decisões do Conselho.

4.5 Estado de Goiás – Educação, Fundeb e controle social (2008 a 2011)

O estado de Goiás é uma unidade federativa do Brasil situada na Região Centro-Oeste. Possui uma área de 340.111,783 km², centralizada no território brasileiro. Sua população é de 6.003.788 habitantes, sendo composto por 246 municípios.⁵⁰

No estado de Goiás encontra-se vasta diversidade de paisagens, que o tornam único. Caracterizado e dominado pelo Cerrado, tem o seu desenvolvimento explicado em parte pelo extrativismo mineral, como também pelo agronegócio e pela prestação de serviços. A riqueza cultural do povo goiano foi herdada da pluralização de etnias e tradições. Goiás possui um bom índice de IDH e encontra-se no 9º lugar do ranking nacional;⁵¹ porém, mesmo tendo aumentado o seu Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos anos, o PIB per capita é o menor entre os estados da região.⁵² A cidade de Goiânia, capital do estado de Goiás, possui o maior índice de desigualdade da Região Centro-Oeste, isto é, apesar do grande desenvolvimento econômico, a cidade não está sendo capaz de acompanhar suas mudanças e, conseqüentemente, não oferece melhores oportunidades à sua população. Os índices divulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU) foram questionados por muitas autoridades do estado.⁵³ Conforme levantamento do IBGE, Goiânia tem uma das melhores taxas de infraestrutura urbana do país, por ser uma das cidades brasileiras mais arborizadas (89,5%).⁵⁴

Goiás⁵⁵ implantou o Plano Estadual de Educação (PEE/GO), tendo como modelo o Plano Nacional de Educação de 2001. O PEE/GO foi aprovado em 2003, atualizado em 2007 e aprovado em 2008, sendo criado pela Lei Complementar nº 62, de 9 de outubro de 2008. Esse plano é considerado, pela comunidade educacional, um marco na história da educação em Goiás, constituindo-se como um instrumento balizador dos planos de governo para a educação no

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=go>>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2013.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.goias.gov.br/paginas/investa-em-goias/qualidade-de-vida>>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2013.

⁵² Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2010/contasregionais2010.pdf#page=18>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2013.

⁵³ Disponível em: <<http://al-go.jusbrasil.com.br/noticias/2185679/desigualdade-social>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2013.

⁵⁴ Disponível em:

<www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?codmun=520870&idtema=103&search=goias|goiania>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2013.

⁵⁵ No período investigado e apenas como informação, pois não será feita análise das políticas partidárias desenvolvidas, o Estado de Goiás foi governado até 2010 pelo Partido Progressista (PP) e a partir de 2011 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

estado. O PEE/GO foi idealizado para ser um plano de Estado que deveria, legal e socialmente, transcender a contínua gestão de governos. Ele foi construído coletivamente por diversos segmentos da comunidade educacional do estado, trazendo-lhe legitimidade para ser de fato executado pelo Poder Executivo e defendido pela sociedade civil. Nele foram estabelecidas diretrizes, metas e objetivos para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização dos profissionais da Educação e para o financiamento, gestão e avaliação da educação. Ele é respaldado pela Lei Complementar nº 26 do Estado de Goiás, de 28 de dezembro de 1998, que estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás.⁵⁶

A política educacional de Goiás, ao aprovar um plano para a educação, tem a finalidade de definir parâmetros para as ações do Poder Público na área, privilegiando, assim, as instituições educativas como espaço apropriado para o ensino e a aprendizagem, desejado pela comunidade para se efetivar uma educação de qualidade socialmente referenciada no estado.

Todavia, a Secretaria de Educação de Goiás (Seduc/GO), a partir de 2011, quando uma nova administração assumiu o governo estadual, não deu continuidade à concepção social e política existente no PEE/GO. Em vez disso, foi elaborado o projeto “Pacto pela Educação – um futuro melhor exige mudanças”,⁵⁷ um plano construído em parceria com o Movimento Brasil Competitivo e que tem como meta uma “profunda revolução na política educacional do Estado”. O plano é composto por 25 iniciativas, sustentadas em cinco pilares, para “promover um salto qualitativo do ensino e da aprendizagem na rede pública estadual”. Um dos objetivos é melhorar o desempenho das escolas goianas no ranking de avaliação do MEC. A ideia posta é valorizar os professores por meio do estímulo à regência de classe e de cursos de formação e intercâmbios e pretende também incentivar os alunos, reduzindo a evasão escolar, criando suporte pedagógico e um banco de talentos. O plano da Seduc/GO está fundamentado no princípio da meritocracia, buscando o reconhecimento financeiro por meio de bonificações. A meta do Pacto pela Educação é “gerar uma disseminação dos bons exemplos e das boas práticas, construindo um ambiente de busca pela excelência e cultivo de bons valores para a educação”.

A Tabela 5 a seguir apresenta dados relativos à evolução de matrículas da Educação Básica e dos recursos, e demonstram a evolução, no período de 2008 a 2011, do quantitativo de estudantes que são atendidos pela rede de ensino estadual de Goiás e o volume de recursos do Fundeb direcionado a esse atendimento.

⁵⁶ O Estado de Goiás é um dos poucos estados da federação que possui uma ‘LDB’ estadual.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/especiais/pactopelaeducacao/default.asp>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2013.

Tabela 5 - Matrículas da Educação Básica, estimativa da receita anual do Fundeb e repasse de recursos do Fundeb consolidado para a rede estadual de Goiás, de 2008 a 2011

MATRÍCULAS ESTIMATIVA REPASSE	MATRÍCULAS EB	ESTIMATIVA DA RECEITA ANUAL FUNDEB	REPASSE DE RECURSOS CONSOLIDADO
2008	566.356,8	R\$ 862.576.643,82 (PI n° 1027 de 19/08/2008)	R\$ 921.730.775,94
2009	609.565	R\$ 987.814.906,91 (PI n° 788 de 14/08/2009)	R\$ 1.037.225.788,24
2010	590.463	R\$ 1.115.078.386,06 (PI n° 538-A de 26/04/2010)	R\$ 1.186.343.569,28
2011	576.004	R\$ 1.324.927.886,60 (PI n° 477 de 28/04/2011)	R\$ 1.372.663.623,00

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/>

Conforme a Tabela 5 o número de matrículas da Educação Básica na rede de ensino estadual, de 2008 a 2011, cresceu 1,7%, enquanto o valor do repasse consolidado do Fundeb, no mesmo período, aumentou 48,9%. Esse crescimento no valor dos repasses implicaria, com certeza, em um eficiente acompanhamento e controle social do CACS/Fundeb sobre esses recursos.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Estado de Goiás (CACS/GO) foi criado pela Lei Ordinária nº 16.071, de 10 de julho de 2007, sendo alterada posteriormente pela Lei Ordinária nº 16.138, de 2 de outubro de 2007. Essas leis estaduais substituíram a Lei Ordinária nº 13.118, de 16 de julho de 1997; a Lei Ordinária nº 13.192, de 10 de dezembro de 1997; e a Lei Ordinária nº 13.640, de 9 de junho de 2000, que regulamentaram o Fundef. O Estado de Goiás, além de criar o Fundef estadual e o seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social, instituiu também, pelo Decreto Governamental nº 4.812, de 5 de agosto de 1997, um Grupo de Trabalho com o objetivo de tratar, em todos os seus aspectos, do funcionamento do Fundo.

As novas leis do Conselho do Fundeb apresentaram alterações em relação à composição do Conselho do Fundef. O Quadro 9 a seguir ilustra as instituições que compunham o Conselho Estadual do Fundef, criado em 1997, e as instituições que compõem, atualmente, o Conselho Estadual do Fundeb, criado em 2007.

QUADRO 9 - Composição dos CACS/Fundef e CACS/Fundeb do estado de Goiás e a composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11.494/2007, em âmbito estadual

CACS/FUNDEF - 1997	CACS/FUNDEB - 2007	COMPOSIÇÃO MÍNIMA
01 (um) representante do Executivo estadual	03 (três) representantes do Poder Executivo estadual; 02/Seduc; 01/Sefaz	03 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela Educação Básica
01 (um) representante do Executivo municipal	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais	02 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais
01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação - CEE	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação - CEE	01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação - CEE
01 (um) representante seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime
01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE
01 (um) representante dos pais de alunos e dos professores das escolas públicas do ensino fundamental	02 (dois) representantes dos pais de alunos, da Educação Básica pública	02 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública
01 (um) representante da Universidade Federal de Goiás -UFG	02 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica Pública estadual	02 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas
01 (um) representante da Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás	01 (um) representante da Universidade Federal de Goiás - UFG	
01 (um) representante do Fórum em Defesa da Escola Pública	01 (um) representante do Fórum Estadual de Educação	
	01 (um) representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME/GO (Regional Goiás)	
	01 (um) representante da Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás	
	01 (um) representante do Conselho Regional de Contabilidade – CRC/GO	
Total de instituições representadas: 09 (nove) Total de membros titulares: 09 (nove)	Total de instituições representadas: 12 (doze) Total de membros titulares: 17 (dezessete)	Total de instituições representadas: 07 (sete) Total de membros titulares: 12 (doze)

Elaborado por esta autora

Na comparação das composições no Quadro 8 acima, observa-se que, na elaboração da nova lei do CACS/Fundeb do Estado de Goiás, foram realizadas as mudanças exigidas pela lei federal, porém foram mantidos os acréscimos das instituições representadas que já compunham anteriormente o Conselho do Fundef e, ainda, acrescentadas mais duas novas instituições. Também foi diversificada a representação do Poder Executivo estadual em duas secretarias.

Em relação às diferenças relevantes das duas legislações elaboradas para regulamentar os Conselhos do Fundo em Goiás, pode-se destacar:

- A Lei Ordinária nº 13.118/1997 criou o Fundef em âmbito estadual e, em seu texto, cria também o seu Conselho, denominado **Confundef/GO**;
- O Conselho do Fundef teve a sua composição acrescida de mais três instituições: a Universidade Federal de Goiás (UFG), o que evidencia a participação dessa instituição nos interesses da política educacional desenvolvida no estado; o Fórum em Defesa da Escola Pública⁵⁸ (em 2007 foi substituído pelo Fórum Estadual de Educação – FEE/GO⁵⁹), o que denota a mobilização e interesse da comunidade educacional do estado em fiscalizar os recursos financeiros da educação pública; e, ainda, a Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do estado de Goiás, o que demonstra o interesse dos parlamentares de participarem de espaços democráticos que buscam consolidar uma nova prática de gestão mista (sociedade civil e poder público) na implementação de polícias públicas;
- A Lei Ordinária nº 16.071/2007 instituiu o Conselho do Fundeb, denominado **Confundeb/GO**. Nessa lei teve-se o cuidado de regulamentar que o Conselho terá amplo acesso aos procedimentos fiscalizatórios realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) no Fundeb;
- A composição do CACS/GO do Fundeb obedeceu às novas determinações da lei federal, manteve as instituições que já compunham o Conselho do Fundef e acrescentou mais duas instituições: a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme/GO) e o Conselho Regional de Contabilidade (CRC/GO). Com a inclusão da representação da Uncme/GO, nota-se uma parceria entre os Conselhos municipais de Educação e o Conselho estadual do Fundeb, sendo que alguns desses

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=22>>. Acesso em: 25 de fevereiro.

⁵⁹ Disponível em: <<http://feego.fe.ufg.br/>>. Acesso em: 25 de maio de 2013.

conselhos municipais têm feito o papel de CACS municipal e fiscalizado o Fundo nos municípios. Por sua vez, nota-se que a entrada do CRC/GO foi a mais significativa para a composição do Conselho do Fundeb, pois, sendo um fundo de natureza contábil, teria agora a fiscalização de pessoas habilitadas para esta função.

O CACS/GO possui regimento interno aprovado em 7 de novembro de 2007, e verifica-se que segue as determinações da lei federal. Em suas especificidades, destacam-se:

- No que diz respeito às finalidades e competência do Conselho, o texto segue as normas da lei federal. Todavia, em relação às representações, é expressa a possibilidade de outros segmentos serem representados no Conselho, desde que definido na legislação estadual e que seja observada a paridade/equilíbrio na distribuição das representações;
- As reuniões serão realizadas com a presença da maioria simples dos membros do Conselho. Em caso do não comparecimento da maioria dos membros até 30 (trinta) minutos após a hora designada, a reunião será realizada com os membros presentes. As reuniões serão secretariadas por um dos membros, eleito pelo colegiado, a quem competirá a lavratura das atas. É obedecida uma determinada ordem dos trabalhos e discussões nas reuniões;
- As decisões nas reuniões serão tomadas pela maioria dos membros presentes, cabendo ao presidente o voto de desempate nas matérias em discussão e votação. Essas decisões serão registradas no livro de atas. Todas as votações do Conselho serão abertas, podendo ser por aclamação ou nominal, a critério do colegiado. As decisões tomadas pelo Conselho deverão ser levadas ao conhecimento do Poder Público estadual e da comunidade;
- Na composição do Conselho, como já foi analisado anteriormente, para além da exigência feita pela lei federal houve o acréscimo de mais cinco instituições de representação, incluindo as que já haviam sido acrescentadas no Conselho do Fundef;
- Quanto às atribuições da presidência e da vice-presidência, observa-se que o mandato é de dois anos, tendo a possibilidade de os ocupantes dos cargos serem reconduzidos por mais dois anos. É permitido à presidência deliberar *ad referendum* do Conselho, nos casos de relevância e/ou urgência, sobre matérias que dependem de aprovação do colegiado. Cabe também à presidência delegar competência aos membros do Conselho;

- Os membros devem estudar e relatar, nos prazos estabelecidos, as matérias que lhes forem distribuídas pelo presidente do Conselho. Podem, ainda, sugerir normas e procedimentos para o bom desempenho e funcionamento do Conselho;
- A atuação dos membros do Conselho está de acordo com os artigos 24 e 25 da Lei Federal nº11.494/2007. Observa-se que, pelo regimento interno, o membro do Conselho que não justificar faltas a três reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas durante o ano perderá o mandato.

Ainda, ressalta-se que no regimento interno consta a necessidade de a Secretaria Estadual de Educação custear eventuais despesas dos membros do Conselho, desde que devidamente comprovadas, no exercício de suas funções. No caso de falhas ou irregularidades não resolvidas pelo Poder Executivo estadual, o Conselho também tem a prerrogativa de encaminhar representação à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público estadual.

É importante destacar que esta autora era membro do CACS/GO, representando o Fórum Estadual de Educação de Goiás (FEE/GO), e esteve na presidência do Conselho no período de outubro de 2008 a dezembro de 2011. **A vice-presidência, no período, foi ocupada pelo membro representante do CRC/GO.** No fim do ano de 2011, esta autora se afastou da presidência do CACS/GO, e o vice-presidente, também representante do CRC/GO assumiu o cargo, sendo a vice-presidência assumida pelo representante da Uncme/GO.

A apreciação dos documentos produzidos pelo CACS/GO fundamentou-se na análise de conteúdo. Destacam-se, inicialmente, dois importantes documentos: as atas das reuniões do colegiado e os pareceres das contas do Fundo apresentados pela Seduc/GO. As constatações mais evidentes no CACS/GO, retiradas de suas atas, são:

- Na criação do Conselho Estadual do Fundeb de Goiás, em 2007, a presidência foi exercida pelo representante da Undime/GO e a vice-presidência pela representante de pais de alunos da Educação Básica pública;
- O regimento interno do Conselho, elaborado em 2007, foi aprovado por unanimidade do colegiado. O documento não foi publicado no Diário Oficial do Estado, porém é legitimado pelo CACS/GO e pela Seduc/GO;
- Apesar de estar omissa no regimento interno, é procedimento do Conselho acolher os membros suplentes com a mesma deferência concedida aos membros titulares. Assim, os suplentes têm direito a voz e voto nas reuniões e podem também ser votados para os

cargos de presidência e vice-presidência. É procedimento também aprovado, eleger, junto com os cargos de presidência e vice-presidência, um membro que será o secretário (a) do Conselho, responsável pela elaboração das atas das reuniões;

- Existe muita cobrança dos conselheiros quanto à documentação que deve ser encaminhada pela Seduc/GO e ao apoio logístico que a Secretaria deve prestar aos conselheiros – como dispor de meios de transporte para os conselheiros que residem em outros municípios irem às reuniões na capital, como também para que as visitas às escolas. É comum, no CACS/GO, as instituições representadas assumirem as despesas e a logística para que esses procedimentos ocorram;
- O CACS/GO elaborou, de 2009 a 2011, planos de trabalhos anuais. Esse procedimento foi proposto e acatado pelo colegiado;
- Evidencia-se a pouca participação e atuação dos segmentos de pais de alunos e de estudantes no CACS/GO;
- Nota-se uma grande preocupação dos conselheiros em divulgar as ações do Conselho e apoiar os Conselhos Municipais do Fundo. Para tanto, a construção de um sítio eletrônico foi considerada de relevância para a divulgação desejada, como também a confecção de cartazes com informações sobre o Conselho para serem distribuídos nas unidades escolares e afixados nas instituições que o compõem;
- Observa-se, nas informações retiradas das atas, que os representantes do Poder executivo pertencentes ao quadro da Seduc/GO têm interesse de mediar as solicitações feitas pelo Conselho à Secretaria e, sempre que possível, atendê-las. Porém, evidencia-se que existe insatisfação de membros do conselho em não ter, muitas vezes, as solicitações atendidas. Essa conduta compromete uma melhor análise das prestações de contas;
- Os conselheiros participam de eventos propostos e realizados pelo próprio CACS/GO, como também de eventos de outras instituições que discutem o Fundeb e o controle social;
- Com base na experiência do Conselho do Fundef, que não conseguia entender a documentação encaminhada pela Seduc/GO, para a análise das prestações de contas do Fundo, membros do novo Conselho do Fundeb propuseram que fossem criadas planilhas com as informações necessárias sobre essas prestações e à cada planilha fossem, então, anexados os documentos referentes às informações dadas. Esse procedimento foi acatado e teve grande colaboração dos técnicos da Seduc/GO e da

Sefaz/GO, representantes do Poder Executivo no CACS/GO. O referido procedimento organizou os processos de prestações de contas elaborados pela Seduc/GO e permitiu que os conselheiros, mesmo os que não têm conhecimentos contábeis, pudessem ter uma compreensão mais significativa das informações fornecidas;

- O procedimento de análise do CACS/GO sobre a prestação de contas dos recursos do Fundeb, apresentadas pela Seduc/GO, foi proposto pelo representante do CRC/GO e acatado pelo colegiado. Assim, foi criada uma minuta de parecer para as prestações de contas mensais. Essa minuta é elaborada pelo representante do CRC/GO e depois apreciada e votada pelo colegiado. Muitas minutas mensais, de 2008 a 2011, foram aprovadas com ressalvas;
- O colegiado criou um logotipo, que foi impresso em todos os documentos produzidos e encaminhados pelo Conselho. Também foi criado o sítio eletrônico do Confundeb/GO, que se encontra hospedado na página eletrônica da Seduc/GO, com informações e documentos anexados;
- O colegiado do CACS/GO fez várias tentativas de agregar o segmento de pais de alunos. Entre essas tentativas estão: contatos com os conselhos escolares e com pais de alunos organizados para formarem associações em alguns municípios, chamamento para eleição do segmento em assembleias públicas, contatos com a Confederação Nacional de Pais de Alunos (Confenapa).

É notório, nas atas, que existe um esforço dos conselheiros do CACS/GO em cobrar as nomeações oficiais de novos representantes indicados para a recomposição do Conselho. A Seduc/GO sempre alega muita dificuldade para publicar os nomes dos novos conselheiros no Diário Oficial do Estado. Apesar disso, é possível afirmar que o CACS/GO trabalhou continuamente, isto é, sem interrupções, no período de 2007 a 2011, mantendo uma frequência mínima regular de seus membros representantes para a realização das reuniões. Ficou evidente que, no período de 2011 a 2012, quando houve a mudança do governo estadual, a Seduc/GO não nomeou os seus representantes para o CACS/GO, nem oficializou os nomes dos representantes das outras instituições representadas. Essa conduta acarretou a precariedade do funcionamento do Conselho nesse período. Evidencia-se, em várias situações de votação do Conselho, que há consonância nas decisões dos conselheiros sobre os procedimentos e as ações a serem tomadas. Percebe-se, também, que existe intensa participação verbal nas discussões encaminhadas no colegiado, por parte da maioria dos membros presentes nas reuniões.

Sobre os pareceres emitidos pelo CACS/GO elaborou-se o Quadro 10 a seguir, que ilustra os resultados e manifestações sobre o parecer.

Quadro 10 - Dados dos pareceres do CACS/GO relativos à prestação de contas da Seduc/GO sobre a aplicação dos recursos do Fundeb nos exercícios de 2008 a 2011

Ano referência	Data de aprovação	Verificação do percentual de recursos utilizados no pagamento dos profissionais	Parecer	Instituições presentes
2008	02/04/2009	Não especifica	Aprovado com ressalvas	Poder Exec. est.; CEE/GO; FEE/GO; UFG; CRC/GO; CNTE Total: 6
2009	08/04/2010	Não especifica	Aprovado com ressalvas	Poder Exec. est.; CEE/GO; FEE/GO; UFG; CRC/GO; CNTE; Undime Total: 7
2010	17/02/2011	Não especifica	Aprovado com ressalvas	Poder Exec. est.; CNTE; UNDIME; UNCME; FEE/GO; CRC/GO; UFG Convidado: MP/GO Total: 7
2011	07/03/2012	Não especifica	Aprovado com ressalvas	CNTE; UNCME; CRC/GO Convidado: MP/GO Total: 3

Elaborado por esta autora.

Sobre os procedimentos relativos ao pareceres, pode-se ainda destacar:

- No período de 2008 a 2011, eles foram aprovados e encaminhados anualmente para as seguintes instituições: Seduc/GO, Sefaz/GO, TCE/GO, PGE/GO, MP/GO e AL/GO;
- Eles trazem uma análise geral, que registra se foi aprovado, aprovado com ressalvas ou reprovado. Quando existem ressalvas, elas são fundamentadas e registradas de acordo com a análise feita pelos conselheiros do CRC/GO. Essa análise é apresentada e apreciada pelo colegiado. Quando necessário, são feitas as declarações de voto dos conselheiros na ata da reunião em que houve a decisão;
- O parecer é especificado quantitativamente, com os valores financeiros apresentados na prestação de contas, e qualitativamente, com juízo de valores emitidos sobre a melhor aplicação dos recursos para a educação pública. Porém, em relação ao cumprimento do percentual mínimo que a lei determina para o pagamento de profissionais da educação, consta no parecer de 2011 do CACS/GO:

A regularidade dos gastos com pessoal e encargos sociais é comprovada através de documento único de execução orçamentária e financeira, e por relatórios de resumo da folha de pagamento que demonstra de forma quantitativa a destinação de mais de 60% dos recursos para remuneração de profissionais do magistério. Não é possível identificar de forma qualitativa se os recursos foram utilizados para pagamento de professores do ensino fundamental e médio; o conselho está fazendo gestão junto à Secretaria Estadual de Educação para obter estas informações.

- Outra questão interessante de se notar é que, no período investigado, os pareceres dos anos foram aprovados com ressalvas, de forma consensual pelo colegiado.

Na análise dos pareceres do CACS/GO, percebe-se que as ressalvas são de ordem administrativa e sobre a receita e despesas dos recursos do Fundo. No entanto, fica evidenciado nos pareceres que a ausência de documentos, procedimentos sobre o Fundeb que não estão regulamentados, denúncias que são verificadas e ficam aguardando o resultado de processos judiciais, além de outras ressalvas semelhantes, impedem a análise das contas conforme a legislação federal que regula o Fundo.

Outros documentos, também considerados importantes para a pesquisa, foram a normatização de procedimentos para o Fundeb no estado, feita pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), e os ofícios recebidos e enviados pelo CACS/GO. O TCE/GO, até 2011, não havia estabelecido normas de controle da aplicação dos recursos destinados ao Fundeb. A apreciação das contas apresentadas pelo governo estadual estava sendo feita por meio da Resolução Normativa nº 01, de 4 de agosto de 2001, que dispõe sobre a fiscalização exercida pelo TCE sobre a aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no estado de Goiás. Com essa resolução, o TCE/GO visou orientar os procedimentos para a aplicação dos recursos do Fundo, na época o Fundef. No entanto, em relação ao parecer do CACS/GO, o TCE/GO não faz nenhuma referência à obrigatoriedade de apresentar o documento no relatório das contas da Seduc/GO. Nessa resolução constam:

- Normas para o detalhamento da prestação de contas e demonstrativos específicos a serem utilizados pelos gestores. Esses demonstrativos devem ser encaminhados, junto com a prestação de contas, ao TCE/GO;
- Todos os processos de pagamento com recurso do Fundeb deverão ser identificados como recursos do Fundo;
- Devem ser discriminadas, separadamente, a despesa com a folha de pagamento dos servidores da Educação Básica custeada com os recursos do Fundo e as outras despesas relacionadas à MDE;

- Estabelece a obrigatoriedade da criação do Conselho, dotado de competência para o acompanhamento da gestão dos recursos vinculados ao Fundo.

Essa resolução do TCE/GO estabelece, de acordo com a legislação federal, que o mínimo de 60% das receitas provenientes do Fundo deverá ser aplicado na remuneração dos profissionais que estiverem em efetivo exercício do magistério. Em 2001, também constava na resolução a obrigação de o Estado de Goiás aplicar não menos que 30% da receita resultante de impostos em MDE; porém, esse dispositivo legal foi alterado pela Emenda Constitucional nº 33, de 02 de janeiro de 2003.

Em relação aos ofícios enviados, observam-se as seguintes questões relevantes:

- Solicitações, sempre que necessárias, de cópias de documentos que constam nos processos de prestações de conta da Seduc/GO;
- Solicitações à Agência Goiana de Transportes e Obras (Agetop) de relatório sobre a situação estrutural-física e financeira das obras de escolas estaduais que constam em processos referentes ao convênio celebrado entre a Agência e a Seduc/GO para construção, reforma e ampliação de escolas;
- Solicitações de permissão, aos diretores de unidades escolares, para que conselheiros possam fazer a verificação in loco da situação estrutural-física e financeira das obras de reforma ou ampliação feitas na escola, de acordo com as informações retiradas dos processos que constam nas prestações de conta da Secretaria de Educação;
- Encaminha, para conhecimento do FNDE, o relatório do ano sobre as prestações de contas do Fundeb apresentadas pela Seduc/GO;
- Solicita, ao Ministério Público de Goiás (MP/GO), que faça interferência nos órgãos de Estado para que o Conselho obtenha informações e esclarecimentos necessários às análises sobre a aplicação do Fundo;
- Solicitação à Seduc/GO da compra de equipamento e liberação de serviços para melhorar a infraestrutura do Conselho;
- Solicitações, sempre que necessárias, da indicação ou recondução de conselheiros;
- Comunicações, sempre que necessárias, entre o Conselho e as instituições que o compõem;
- Solicitações de audiência com outros secretários do Poder Executivo estadual;
- Respostas aos questionamentos levantados, sobre a aplicação dos recursos do Fundo, pelo MP/GO;

- Solicitações de informações à Seduc/GO sobre reforma e ampliação de unidades escolares e compras de materiais e equipamentos;
- Solicitação de apoio às instituições de representação do CACS/GO para as tarefas de divulgação de Audiência Pública, proposta pelo Conselho, e de mobilização, nas escolas públicas estaduais, dos pais de alunos para realizar assembleia e legitimar a representação desse segmento no Conselho;
- Solicitação de apoio aos meios de comunicação (rádio e televisão) para divulgação da Audiência Pública promovida pelo CACS/GO.

Quanto aos ofícios recebidos, pode-se notar a relevância de:

- Respostas das instituições representadas às solicitações de indicação ou recondução dos membros do Conselho;
- Respostas do MP/GO às questões solicitadas pelo Conselho;
- Solicitações do MP/GO sobre procedimentos da Seduc/GO em relação ao Conselho;
- Informação do FNDE sobre procedimentos das prestações de conta do Fundo;
- Encaminhamentos de documentos da Seduc/GO ao CACS/GO.

O que o questionário aplicado ao presidente e a visita ao CACS/GO evidenciaram pode ser dividido em dois tópicos: inicialmente a estrutura física, material e os recursos humanos do Conselho e, em seguida, a estrutura política e as ações do Conselho.

O CACS/GO funciona em uma sala cedida pela Seduc/GO, mas fora da sede desta. As reuniões do CACS/SE ocorrem em uma sala de reuniões no mesmo prédio, compartilhada com o Conselho Estadual da Merenda Escolar, outros conselhos e o FEE/GO. A sala está estruturada com: telefone e linha para uso exclusivo, mas que permite apenas ligações locais; um computador com acesso à internet e uma impressora; mesa e cadeira para o uso da funcionária e um armário para a guarda de documentos. O material de consumo precisa ser solicitado à Seduc/GO, porém, há eventuais faltas de material. O Conselho tem à sua disposição uma funcionária, cedida pela Seduc/GO, mas que não é considerada com formação adequada para a função de secretariar o colegiado.

O presidente e o conselheiro eleito secretário são responsáveis, principalmente, pela elaboração rigorosa das atas de reunião. Cabe também ao presidente o envio de ofícios, a convocação e elaboração das pautas das reuniões. Estas são enviadas em mensagens eletrônicas pelo presidente, ou feitas por telefone pela funcionária. A funcionária é responsável pela

organização da sala de reuniões e pelo arquivamento e guarda da documentação do Conselho. Para divulgação e transparência, o Conselho possui um sítio eletrônico hospedado na página eletrônica da Seduc/GO. A responsabilidade da atualização das informações é feita pelo presidente, porém, a manutenção do sítio eletrônico é feita pelo setor de informática da Seduc/GO. O CACS/GO é divulgado pelos conselheiros, sendo conhecido pela sigla Confundeb/GO.

As evidências da estrutura política do CACS/GO são reveladas pelos dados obtidos no questionário respondido pelo presidente do Conselho. Observou-se que não existe disputa acirrada pelos cargos de presidência e de vice-presidência. Sobre a estrutura política do Conselho, foram considerados os seguintes tópicos para o estudo:

- Na criação da lei estadual do atual CACS/GO, o Fundef contribuiu com a sugestão de manutenção das instituições que já faziam parte da composição de seu Conselho e de acréscimo do CRC/GO e da Uncme/GO. Todas as instituições foram incorporadas na composição do novo Conselho do Fundeb;
- A atual composição do CACS/GO foi considerada um fator que faz diferença para o exercício do controle social, pois a entrada de representantes do Conselho de Contabilidade deu novas habilidades para os conselheiros do Fundeb apreciarem as prestações de contas do Fundo. Considerou-se, ainda, que a função dos conselhos gestores é relevante para o acompanhamento dos recursos do Fundo e que a participação no Conselho contribui para qualificar a cidadania dos representantes;
- O nível de controle social exercido pelo CACS/GO, no período investigado, foi considerado suficiente para a fiscalização do Fundeb;
- Outro fator que contribuiu para o Conselho alcançar seus objetivos foi o apoio do MP/GO às suas ações. O MP/GO, de 2008 a 2011, fez diligências na Seduc/GO para que fosse dada uma estrutura mínima e necessária ao funcionamento do Conselho. A partir de 2010 o MP/GO passou a participar das reuniões do CACS/GO como instituição convidada;
- O CACS/GO tem conseguido implantar procedimentos que contribuiriam para melhorar a verificação das prestações de contas apresentadas pela Seduc/GO. Entre esses procedimentos, podem-se citar: a elaboração de planilhas contábeis – anexadas aos processos de prestação de contas do Fundo – mais simples de serem interpretadas; a parceria permanente com o MP/GO para o apoio às solicitações à Seduc/GO, como também na realização de eventos sobre o Fundo; às visitas às unidades escolares, feitas

pelas instituições representadas no CACS (Sindicato dos Professores, Undime e Uncme) que possuem estrutura para atingir vários municípios do estado e, assim, conseguir ampliar essa ação;

- A necessidade de uma normatização do TCE/GO para os procedimentos do CACS/GO, em relação ao seu parecer sobre as prestações de contas do Fundeb, foi considerada fundamental para se garantir a legalidade do trabalho efetivado pelo Conselho;
- O Conselho mantém as reuniões ordinárias uma vez ao mês, conforme a lei, e, sempre que necessário, também convoca reuniões extraordinárias. Essas reuniões são convocadas pelo presidente do CACS/GO, por meio de convocações enviadas por mensagens eletrônicas e telefonemas;
- Conforme os documentos verificados, quase sempre são os membros dos mesmos segmentos representativos que participam com regularidade, dentre eles, os representantes do Poder Público estadual. O segmento da representação estudantil, o segmento de pais de alunos e o segmento dos representantes do Poder Público municipal dificilmente participam das reuniões ordinárias. Os deputados, representantes da Assembleia Legislativa de Goiás, também dificilmente participam das reuniões, porém criaram a prática de enviar assessores;
- As dificuldades apontadas para que ocorra mais efetividade no controle social do CACS/GO, apesar dos procedimentos criados para superá-las, ainda são a falta de: domínio da maioria dos conselheiros sobre o conteúdo contábil do Fundo; de um quórum legítimo para tomadas de decisão mais contundentes; e de reconhecimento da legalidade das ações do Conselho por outras instituições envolvidas na fiscalização e aprovação das contas do Fundo. Soma-se a isso, o precário apoio estrutural e material dado pela Seduc/GO;
- O Conselho, para dar visibilidade às suas ações e formação aos conselheiros, já realizou seminários, cursos e reuniões envolvendo os seus representantes e outras instituições ou órgãos que contribuem no debate sobre o Fundo. O CACS/GO mantém interação com os Conselhos Municipais do Fundeb, buscando auxiliá-los em suas dificuldades;
- A relação do Conselho com a Seduc/GO é feita formalmente por meio de ofícios e reuniões solicitadas. Essa relação, no período investigado, de algum modo atendeu às expectativas do CACS/GO;

- Evidenciou-se no CACS/GO a dificuldade e o conflito entre os representantes que questionam a Seduc/GO e os que não questionam. É muito cobrado por parte dos segmentos da sociedade civil que o Estado de Goiás cumpra a lei no que se refere à participação do Conselho na elaboração do orçamento da secretaria de educação, como também, da necessidade dos dados mais explicitados na folha de pagamento do Fundo;
- Percebeu-se que o colegiado procurou eleger, para os cargos de presidência, vice-presidência e secretário, os representantes dos segmentos que participam regular e ativamente no Conselho, de forma consensual. Evidenciou-se que os representantes da Seduc/GO, durante o período da pesquisa, colaboraram com as demandas do Conselho específicas para a Secretaria, como também contribuíram com propostas de procedimentos e ações que poderiam potencializar o CACS/GO no cumprimento de suas funções.

Sobre os pareceres emitidos pelo CACS/GO, das prestações de conta apresentadas pela Seduc/GO, observou-se que o TCE/GO passou a considerá-los em seus Relatórios das Contas do Governo a partir do exercício de 2009. Apesar de o TCE/GO encaminhar a aprovação das contas governamentais apresentadas à Assembleia Legislativa, **a instituição recomendou ao governo as seguintes considerações, fundamentadas nos pareceres do Conselho:** 1) Em relação ao ano de 2009: “Implementar ações no sentido de dar maior transparência à destinação dos recursos do Fundeb e garantir, em 2010, a execução das obras previstas nos convênios celebrados com a Agetop, computadas no índice de 2008 da educação”;⁶⁰ 2) Em relação ao ano de 2011:

Verificamos nas ressalvas apresentadas pelo Conselho a necessidade de uma aproximação entre a Secretaria da Fazenda com o objetivo de orientação sobre a apuração da fonte de recursos do Fundeb; a Secretaria da Educação visando um melhor detalhamento das despesas efetuadas com recursos do Fundeb; e este Tribunal visando a normatização da prestação de contas do referido Fundo.⁶¹

Desta forma, evidencia-se que, após procedimentos e ações realizadas pelo CACS/GO com o TCE/GO, os pareceres emitidos pelo colegiado passaram a ser analisados e considerados nos relatórios do Tribunal, demonstrando, portanto, que existem possibilidades de o CACS/GO avançar na fiscalização e potencializar o controle social dos recursos do Fundeb.

⁶⁰ Ver: Conclusão sobre as Contas do Governador 2009.pdf - Conselheiro Relator. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/downloads/webarquivos.aspx?cid=762>. Acesso em 13 de março de 2013.

⁶¹ Ver: Contas do Governador Ano 2011.pdf – Contadora geral do TCE/GO. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/001687/Contas do Governador Ano 2011.pdf>. Acesso em 25 de março de 2013.

CAPÍTULO V

CONTROLABILIDADE SOCIAL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DO FUNDEB: A EFETIVIDADE NECESSÁRIA

O estudo dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/Fundeb) partiu da hipótese de que os distintos conjuntos de representações, vinculados à legislação própria e ao específico traçado político-social, implicam em resultados diferenciados na efetividade dessas instituições. Parte-se, portanto, do pressuposto de que a capacidade que esses Conselhos possuem para criar e implantar novos procedimentos e ações influenciam o desenvolvimento da política de financiamento educacional, dada a sua efetividade no controle social dos recursos da educação pública. Com base nos princípios da plena autonomia e autoridade dessas instituições controladoras, na fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, esta hipótese destaca um componente fundamental da democracia representativa: a participação dos membros representantes. Por meio da avaliação da natureza e dos efeitos das ações e procedimentos implementados nos CACS/Fundeb, pretende-se trazer esclarecimentos sobre o nível de *controlabilidade social* dessas arenas sobre a administração pública.

A análise iniciada no capítulo anterior evidencia as principais diferenças. Neste, apresenta-se uma síntese dos resultados das informações coletadas, no que se refere à participação dos representantes dos diferentes segmentos nos Conselhos. Sob esse aspecto, uma constatação é a de que, nos CACS/Fundeb pesquisados, ocupar a função de conselheiro não implica deter capacidade de participação. Isso pôde ser observado com mais evidência nos Conselhos de São Paulo e do Rio Grande do Sul, nos quais grande parte dos representantes, tanto da sociedade civil quanto do poder público, não emite opiniões nem apresenta qualquer propositura. Por outro lado, ficou evidente, nos Conselhos de Sergipe, do Amazonas e de Goiás, a intensa participação da maioria dos conselheiros – representantes da sociedade civil e do poder público –, que ocorre por meio da verbalização de argumentos e da apresentação de propostas. Essa tendência provavelmente decorre das condições de autonomia política que os representantes dos segmentos possuem, mesmo que ocasionalmente possam sofrer influências conjunturais do poder público, como as que foram reveladas nos registros de atas e que também puderam ser observadas nas reuniões.

Em um campo de política como a educação, em que contínuas alterações são executadas de forma autoritária pelos governos, a possibilidade ou não de verbalizar opiniões e propor ações tem sido um diferencial de participação entre os Conselhos. Se observada a estruturação das instituições representadas nos CACS/Fundeb, somente em Goiás a sua composição favorece a

autonomia, ficando em evidência o seu papel no processo de constituição representativa do colegiado, o que foi muito destacado na elaboração da lei que o criou.

Também fica evidente a relevância da atuação da presidência no fluxo participativo e nos encaminhamentos dados às deliberações, aspectos, porém, pouco citados em estudos sobre os CACS/Fundeb. Todavia, ser presidente não é uma condição primária de eficiência na condução de um conselho gestor. É necessária a disposição participativa de seus membros para envolver o colegiado na busca de tornar efetivos os procedimentos e ações. Verificou-se essa condição nos Conselhos do Amazonas e de Goiás, cujos membros representantes de segmentos da sociedade civil que ocuparam a presidência também demonstraram determinação para implantar novos procedimentos e encaminhar as ações propostas, mesmo que estas não fossem bem aceitas pelo Poder Executivo. Por outro lado, há segmentos da sociedade civil que participam de forma relevante, mesmo quando não ocupam a presidência, como é o caso dos representantes de professores (seccionais da CNTE), que predominam em todos os conjuntos de representação analisados; dos representantes de pais de alunos nos Conselhos de Sergipe e do Rio Grande Sul; e dos representantes do Conselho Regional de Contabilidade no CACS/Fundeb de Goiás.

Um aspecto importante para este estudo é a capacidade da instituição controladora, constituída pelas instâncias civil e pública, manter-se efetiva no exercício pleno do controle social. Essa condição será potencializada se essa instituição conseguir encaminhar novos procedimentos e ações mais adequados, que a tornem capaz de, gradativamente, aumentar a efetividade do seu controle social no processo de disputa pela melhor promoção de uma política pública. As leis estaduais que criaram os Conselhos do Fundo previram que a sua atuação deve ser autônoma, isto é, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo. Nesse sentido, o nível de *controlabilidade social* de cada CACS/Fundeb indica o seu potencial de proposição e execução de ações que objetivem a efetividade do controle social exercido sobre a aplicação dos recursos do Fundo.

5.1 Análise comparativa do nível de controlabilidade social dos Conselhos Estaduais do Fundeb

As composições dos Conselhos são relevantes, por identificarem quais instituições do poder público e da sociedade civil compartilham o poder de decisão do colegiado. Conforme

poderá ser visto mais adiante no Quadro 9, um primeiro dado diz respeito ao número de membros titulares, com os respectivos suplentes, representantes do Poder Executivo estadual. Nesse sentido, em apenas um CACS/Fundeb, o do Rio Grande do Sul, houve o acréscimo de mais dois membros titulares desse segmento, somados aos três previstos pela lei federal nº 11494/2007 que criou o Fundo. A composição proposta pela lei federal, apesar de determinar o número mínimo de representantes nos Conselhos, demonstra que o critério de paridade entre os representantes do poder público e da sociedade civil não é atendido. Dessa forma, na elaboração das leis estaduais que criam e regulamentam os Conselhos do Fundo, a comunidade educacional poderia propor acréscimos de suas instituições de representação, garantindo, assim, uma composição paritária entre as duas instâncias.

Observa-se que a omissão da lei federal, no que diz respeito à paridade na composição dos CACS/Fundeb, é favorável à sociedade civil, na medida em que as instituições da instância do poder público seriam apenas duas (o Poder Executivo estadual e o Conselho Estadual de Educação) e as da instância da sociedade civil seriam cinco (o Poder Público municipal – representado pelas Associações de Municípios⁶² nos estados; a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação /Undime⁶³; a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação/CNTE; a representação de pais de alunos; e a representação de estudantes). Mesmo na quantidade de membros representantes de cada instituição que compõe o Conselho, a não paridade é favorável à instância da sociedade civil considerada no mínimo exigido legalmente: quatro (4) membros representantes do poder público e oito (8) membros representantes da sociedade civil. Esse aparente desequilíbrio imposto pela regulamentação, favorável aos segmentos da sociedade civil que participam dos CACS/Fundeb, não significa que, no processo de decisão do colegiado, o ganho da disputa será garantido aos interesses dessa instância. Isto ocorre porque há situações em que a instituição componente, habilitada como representante da sociedade civil, pode sofrer interferências políticas em sua relação, direta ou indireta, com o Poder Executivo estadual.

A análise a seguir, baseada, ainda, no Quadro 11, pretende evidenciar outros aspectos significativos da importância da composição relativa aos CACS/Fundeb pesquisados, que possibilitam avanços ou restrições de suas efetividades.

⁶² Associação civil de direito privado sem fins lucrativos e parceira da Confederação Nacional de Municípios.

⁶³ Associação civil de direito privado sem fins lucrativos e que tem como objetivo central a formulação de políticas públicas educacionais.

QUADRO 11 - Composição mínima exigida pela Lei Federal nº 11494/2007 e as composições dos CACS/Fundeb estaduais

INSTITUIÇÕES DE REPRESENTAÇÃO	LEI FEDERAL	AM	SE	SP	RS	GO
Representantes do Poder Executivo Estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica	03	03	03	03	05	03
Representantes dos Poderes Executivos Municipais	02	02	02	02	02	02
Representante do Conselho Estadual de Educação	01	01	01	01	01	01
Representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	01	01	01	01	01	01
Representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	01	01	02	01	01	01
Representantes dos pais de alunos da educação básica pública	02	02	02	02	02	02
Representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundarista;	02	02	02	02	02	02
Representante das Universidades Federais	-	-	01	-	-	01
Representante do Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” – CEETEPS	-	-	-	01	-	-
Representante das Federações Empresariais do Rio Grande do Sul	-	-	-	-	01	-
Representante do Fórum Estadual de Educação	-	-	-	-	-	01
Representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME/GO (Regional Goiás)	-	-	-	-	-	01
Representante da Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa	-	-	-	-	-	01
Representante do Conselho Regional de Contabilidade - CRC/GO	-	-	-	-	-	01
TOTAL DE INTITUIÇÕES E MEMBROS REPRESENTANTES	07/12	07/12	08/14	08/13	08/15	12/17

Elaborado por esta autora

O maior número de instituições e membros encontra-se no CACS/Fundeb do estado de Goiás, cuja composição originou-se de uma intervenção do Conselho do Fundef, quando a lei estadual do Fundeb foi promulgada. A proposta apresentada foi a de seguir as determinações da lei federal, mas manter as instituições que já participavam do Conselho do Fundef – Universidade Federal de Goiás, Fórum Estadual de Educação e Comissão de Educação da Assembleia

Legislativa – e acrescentar mais duas instituições: o Conselho Regional de Contabilidade (CRC/GO) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação⁶⁴ (Uncme/GO). O CRC/GO foi convidado a participar do Conselho do Fundeb, enquanto a Uncme/GO teve de solicitar a sua entrada como instituição representativa no CACS/Fundeb.

Apesar da resistência do Poder Executivo estadual às alterações solicitadas – pois a lei estadual já estava elaborada e contemplava apenas as instituições que a lei federal determinava como o mínimo necessário, a Assembleia Legislativa também manifestou interesse em manter a sua participação no CACS/Fundeb. Nesse sentido, alguns parlamentares, atendendo aos conselheiros, convocaram uma audiência pública para a discussão, e, por fim, o Poder Executivo acatou as alterações. Essa disputa para participar de um conselho gestor, por si mesma, demonstra o quanto essa composição é significativa para a fiscalização de recursos financeiros públicos. É interessante observar que o CACS/Fundeb de Goiás é o único a ter em sua composição uma instituição representativa da sociedade civil, o CRC/GO, que possui total capacidade e competência para contribuir com eficácia no acompanhamento e fiscalização de um Fundo de natureza contábil, como também é o único a ter representante da Assembleia Legislativa como membro do colegiado, uma vez que é essa Casa que aprova, anualmente, as contas do governo estadual.

O CACS/Fundeb do estado do Rio Grande do Sul, como citado anteriormente, foi o único a aumentar o número de representantes do Poder Executivo estadual e a ter, também, em sua composição, uma instituição representativa do empresariado gaúcho. Esse tipo de composição, para um conselho gestor, evidencia o fortalecimento da defesa dos interesses do Poder Executivo e, ainda, demonstra o “antigo” interesse do setor privado nas verbas públicas da educação. No entanto, o CACS/Fundeb do Rio Grande do Sul é o único que possui, na esfera estadual e entre os cinco conselhos pesquisados, a representação do segmento de pais de alunos organizada em uma instituição: a Federação das Associações e Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul (ACPM/Federação). Essa representação institucionalizada de pais de alunos é importante para a defesa dos interesses desse segmento, já que seus filhos são os beneficiários diretos da política implementada. Portanto, quando as leis que instituíram nacionalmente os Fundos (Fundef e Fundeb) especificaram o segmento dos pais de alunos na composição dos CACS e, ainda,

⁶⁴Entidade de direito privado sem fins lucrativos, com sede e foro no Distrito Federal. É o órgão de representação nacional dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios brasileiros.

aumentaram o número de membros na criação do Fundeb, com certeza, a intenção foi a de reforçá-lo. Cabe, assim, a esse segmento de representação se organizar em uma instituição, para que seus membros possam de fato representar e defender os interesses dos pais de alunos, como também tornar ativa sua participação nos CACS, contribuindo para a promoção da fiscalização dos recursos educacionais do Fundo.

As leis estaduais de criação de todos os cinco CACS/Fundeb estudados estabelecem para sua composição o mínimo de três membros titulares (e suplentes) para representar o Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos um deve ser representante da Secretaria Estadual de Educação. Todavia, existem variações dos órgãos de representação desse segmento. Os destaques são: no Amazonas, os três membros titulares e suplentes indicados são da Secretaria Estadual de Educação; em Sergipe, um é da Secretaria Estadual de Educação, outro é da Secretaria Estadual da Fazenda e um terceiro, da Procuradoria Geral do Estado; em São Paulo, um membro indicado é da Secretaria Estadual de Educação, outro é da Secretaria Estadual da Fazenda e um terceiro, da Secretaria de Economia e Planejamento. No Rio Grande do Sul, a representação desse segmento no Conselho é maior: dois são da Secretaria Estadual de Educação; um, da Secretaria Estadual de Fazenda; um, da Secretaria Estadual de Planejamento; e o quinto, da Procuradoria Geral do Estado. Em Goiás, a representação do Poder Executivo estadual ficou com dois membros da Secretaria Estadual de Educação e um da Secretaria da Fazenda. É importante observar que a presença de representantes da Procuradoria Geral do Estado, apesar de ser um órgão de defesa do Executivo, permite ao Conselho avaliar com fundamentação jurídica qualquer situação que possa aparecer no decorrer das verificações das prestações de conta do Fundo apresentadas.

Nas atas dos Conselhos, observou-se que o CACS/Fundeb de Goiás encaminhou vários pareceres para a apreciação da Procuradoria Geral do Estado (PGE/GO), mesmo esse órgão não sendo membro, o que evidencia uma necessidade de pronunciamento jurídico para as questões em debate. É também interessante, para a análise, observar que na maioria dos Conselhos pesquisados, as Secretarias Estaduais de Fazenda e de Planejamento são órgãos que também compõem o CACS/Fundeb, como representantes do Poder Executivo. As Secretarias de Fazenda são responsáveis pela receita e despesa do Estado e devem disponibilizar, à sociedade, instrumentos de acompanhamento e informação sobre as contas públicas; as Secretarias de Planejamento têm como principais competências os planejamentos estratégicos dos governos e a formulação das políticas econômica e de desenvolvimento dos estados.

Na análise dos registros documentados, evidenciam-se as variações na participação das Secretarias Estaduais de Fazenda e de Planejamento nos CACS/Fundeb. No Amazonas, essas secretarias não fazem parte do colegiado; em São Paulo e no Rio Grande do Sul, os representantes dessas duas Pastas têm a função de explicar aos demais conselheiros as prestações de contas do Fundo, apresentadas pelas Secretarias Estaduais de Educação; em Sergipe e Goiás, quando são solicitados, esses representantes esclarecem dúvidas de outros conselheiros, relativas às prestações de contas do Fundo. Esse diferencial de participação demonstra que em São Paulo e no Rio Grande do Sul os representantes das Secretarias Estaduais de Fazenda e de Planejamento revestem-se de uma autoridade tal, conferida pelos conhecimentos em finanças, que dificilmente outros conselheiros os questionarão, limitando-se a acatar, na verificação das contas apresentadas, o que esses representantes expuserem para o colegiado.

Quanto às instituições que representam a sociedade civil nos CACS/Fundeb, também existem variações interessantes a serem analisadas. A lei federal que cria o Fundo indica quatro organizações específicas para a composição mínima do Conselho: as associações de prefeitos nos estados, as seccionais da Undime, as seccionais da CNTE, as entidades representativas de estudantes secundaristas e, ainda, os segmentos de pais de alunos e de estudantes da educação básica pública. No estado do Amazonas, foi seguida a composição mínima, proposta pela lei federal do Fundo, para a criação do seu Conselho, enquanto no estado de Sergipe houve o acréscimo de mais uma instituição, a Universidade Federal de Sergipe, e de um membro na seccional da CNTE. É importante observar as contribuições dadas pelas universidades federais na discussão das políticas públicas educacionais, pois o acúmulo teórico da temática credencia, favoravelmente, qualquer representante dessas instituições de ensino superior para a composição de um conselho gestor. Somente no CACS/Fundeb de Sergipe, a representação dos profissionais da educação foi acrescida de mais um membro, tendo, assim, equivalência quantitativa com os segmentos de pais de alunos e de estudantes, todos beneficiários diretos da política. Considera-se esse acréscimo significativo na lei estadual, pois objetivou o fortalecimento da participação desses trabalhadores no Conselho, uma vez que o Fundo foi criado, também, para garantir a valorização desses profissionais.

No estado de São Paulo, não foi acrescentada nenhuma outra instituição representativa da sociedade civil no CACS/Fundeb, mas foi incluída mais uma representação do Poder Executivo – o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), que é uma autarquia de

governo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, responsável pelo ensino profissional público do estado. No estado do Rio Grande do Sul houve o acréscimo de mais uma instituição representativa da sociedade civil, a Federação Empresarial do Rio Grande do Sul (Federasul), entidade de livre associação sem fins lucrativos e que tem a tradição de participar de fóruns e representações técnicas e institucionais para defender os interesses do empresariado no estado.⁶⁵ Essa representação no CACS/Fundeb do Rio Grande do Sul evidencia o histórico interesse do setor empresarial pela disputa de verbas públicas vinculadas à educação. Ressalta-se que, em relação às instituições que representam a sociedade civil, o CACS/Fundeb de Goiás é o único que prevê, na sua composição, um membro especificamente habilitado a fiscalizar prestações de contas de recursos financeiros. Ter, na sua composição, pessoas com a formação adequada para o Conselho poder cumprir suas funções e competências demonstrou a busca pela solução do problema da falta de conhecimentos contábeis dos conselheiros e o cuidado para assegurar que as informações repassadas ao colegiado sejam as mais fidedignas.

A representação de entidades ou segmentos nos Conselhos estaduais do Fundeb possui um mínimo previsto normatizado, e em todos eles os mandatos dos representantes são de dois anos, permitida uma recondução. O que as observações evidenciaram é que o conjunto de representações é relevante para que, nesses espaços, de fato, o controle social possa ser efetivado. Todavia, este estudo mostrou que existe uma distinção entre os representantes do Poder Executivo, das instituições da sociedade civil e dos segmentos de pais de alunos e de estudantes, no que diz respeito à participação no Conselho.

Em sua maioria, os representantes de pais de alunos e de estudantes não completam o mandato de dois anos, indicando que essas representações sofrem uma significativa rotatividade, pois durante o mandato os alunos se formam e, por isso, os pais deixam de representar os interesses desse segmento, o mesmo ocorrendo com os próprios estudantes que se formam em relação a seus pares. Somente no estado do Rio Grande do Sul é que existe uma instituição de representação de pais de alunos; nos outros quatro estados, esse segmento não está organizado, o que gera diferentes formas de indicação de seus representantes, como também diferentes graus de comprometimento deles com as funções do Conselho. Talvez a solução encontrada no estado de Sergipe que, além do número estipulado de representantes de pais de alunos e estudantes, também elege pelo menos mais dois representantes, criando uma espécie de banco de reserva.

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.federasul.com.br/institucional/institucional.asp>>. Acesso em: 13 de maio de 2013.

Essa medida possivelmente ameniza essa rotatividade, porém, mesmo com essa providência, a falta do representante poderá ocorrer durante o mandato, implicando ter de aguardar um novo processo eleitoral.

Outro fator que diferencia a participação dos representantes de pais e de estudantes e a de outros segmentos que representam instituições é a formação política adquirida na vivência institucional. Muitos pais de alunos e estudantes não se sentem preparados à discussão no colegiado, quando diante de outros representantes. Neste sentido, ser representante de uma instituição indica que a sua participação, no colegiado, deve ser orientada por ela. Cabe também, a esse representante, retornar informações sobre as decisões do Conselho ao seu órgão de origem, dando, portanto, sentido à sua representação institucional. Para os segmentos que possuem mandatos diretos, ressalta, nos Conselhos Estaduais do Fundeb, a fragilidade da manutenção contínua dessas representações nos colegiados.

Outro aspecto importante para comparar o nível de *controlabilidade social* dos Conselhos Estaduais do Fundeb está nos pareceres relativos às prestações de contas da utilização dos recursos do Fundo de cada um deles.

Os pareceres dos CACS/Fundeb de São Paulo e do Rio Grande do Sul, no período de 2008 a 2011, atestam a correta aplicação dos recursos do Fundo pelos governos dos estados e o cumprimento da destinação do percentual mínimo de 60% ~~de~~ para o pagamento dos profissionais da educação. Esses pareceres, depois de aprovados, são enviados aos respectivos Tribunais de Conta dos estados. Observaram-se nos CACS/Fundeb desses dois estados, evidências de significativa influência dos representantes do Poder Executivo estadual no processo de elaboração, apresentação e votação dos pareceres relativos às prestações de contas das Secretarias Estaduais de Educação. Essa influência é indicada, inicialmente, pela quantidade de representações do Poder Executivo estadual nesses Conselhos, como também pela dinâmica da apresentação das prestações de contas pelos conselheiros que representam as Secretarias de Fazenda e de Planejamento. No estado de Sergipe, no período de 2008 a 2011, os pareceres também consideram regulares as prestações de contas do Fundo. Porém, destaca-se que, nos anos de 2010 e 2011, o representante da Procuradoria Geral do Estado, representação do próprio Poder Executivo, não foi favorável ao parecer e solicitou que constasse nas atas a sua declaração e o motivo do seu voto contrário. Esse episódio demonstra que o processo de apreciação das contas apresentadas é vulnerável e que quando é feita por pessoas comprometidas com a correta análise

da aplicação dos recursos, conforme a legislação vigente, qualquer irregularidade pode, sim, ser apontada pelo próprio representante do Poder Executivo estadual, apesar de causar constrangimentos à administração pública. Os pareceres do CACS/Fundeb de Sergipe não especificam se o percentual mínimo dos recursos do Fundo utilizados para o pagamento de profissionais da educação foi cumprido.

No estado do Amazonas, entre 2008 e 2011, dois pareceres consideraram regulares as prestações de contas do Fundo, enquanto outros dois consideraram-nas regulares, com ressalvas. É importante destacar que em todos os pareceres anuais dos CACS/Fundeb analisados nesta pesquisa, apontou-se o cumprimento do percentual mínimo de 60% dos recursos utilizados no pagamento dos profissionais da Educação, porém foram apontados outros pagamentos efetivados em desacordo com a lei. Evidenciou-se que a forma de apreciação das contas do Fundo, executada no CACS/Fundeb de Sergipe, seria a mais débil entre os Conselhos pesquisados, porém, mesmo com procedimentos frágeis, o Conselho não deixou de apontar as irregularidades encontradas.

O CACS/Fundeb do estado de Goiás foi o único a indicar irregularidades nas prestações de contas do Fundo, em todos os quatro anos do período investigado. Com o total apoio da representação do Conselho Regional de Contabilidade de Goiás, os pareceres emitidos pelo Conselho do Fundo foram considerados os mais consistentes, pois estavam fundamentados legal e contabilmente. A partir de 2010, os pareceres emitidos pelo Conselho Estadual do Fundo foram acatados pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, apesar da inexistência de normatização a respeito, e citados nos seus Relatórios das Contas Anuais do Governo.

A análise comparativa entre os Conselhos estaduais do Fundeb investigados indica a possibilidade, por meio das diferentes propostas viáveis e verificadas, de se perceber vários níveis de *controlabilidade social*, o que também possibilita a ampliação ou não da efetividade pretendida para o controle social sobre a aplicação dos recursos do Fundo. Nesse sentido, percebe-se que os CACS/Fundeb dos estados do Amazonas, de Sergipe e de Goiás, mesmo com as dificuldades apresentadas, conseguem ter capacidade suficiente para exercer suas competências e, assim, propiciar o controle social necessário. Porém, as estruturas de funcionamento dos CACS/Fundeb dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul demonstram que algumas delas não são favoráveis à efetividade do controle social que deveriam exercer. Cabe, ainda, analisar em que medida essa capacidade do Conselho de manter-se efetivo no

exercício do controle social se potencializa e a possível relação entre os procedimentos e ações propostas, o que será o foco da próxima análise.

5.2 Efetividade pretendida do controle social do financiamento da educação pública, segundo a prática dos Conselhos estaduais do Fundeb: procedimentos e ações

As estruturas de funcionamento dos Conselhos estaduais do Fundeb são consideradas relevantes, pois nelas subsistem orientações que possibilitam, conforme o contexto institucional, diferentes intencionalidades para os objetivos para os quais foram criados. Todavia, a dinâmica própria de cada Conselho nem sempre segue as condutas previstas na legislação que o criou e que o regulamentou. Dessa forma, a prática demonstrada por esta instituição, pelos procedimentos e ações realizadas, pode ou não corresponder à efetividade prevista nas normas, seja no sentido de alcançar ou obstar os resultados pretendidos. Portanto, além do traçado institucional que orienta a estrutura de funcionamento desses conselhos, os resultados das iniciativas e proposições dos diferentes procedimentos e ações desenvolvidas apresentam-se significativos ao exercício do controle social nos Conselhos estudados. Os CACS/Fundeb são instituições que têm competências e funções bem definidas no texto da lei. São espaços públicos de debates e decisões, que devem favorecer e potencializar a capacidade de efetivar o controle social, influenciando todo o processo de fiscalização de aplicação dos recursos do Fundo. Considera-se que o poder de decisão atribuído aos Conselhos apresente resultados que demonstrem o nível de efetividade de suas ações. Neste caso, a investigação buscou verificar se os CACS/Fundeb executam procedimentos e desenvolvem ações que contribuam para alcançarem a efetividade pretendida e necessária ao controle social.

Uma questão importante diz respeito à visibilidade dada aos Conselhos, mediante a divulgação de suas informações e produção. Os CACS/Fundeb dos estados de Sergipe e de Goiás possuem sítios eletrônicos que, além das informações necessárias sobre o Conselho e o Fundo, contêm a legislação, as normas e os regimentos internos específicos, as atas de reuniões, os pareceres conclusivos sobre as contas apresentadas pela Secretaria de Educação. O Conselho de Goiás elaborou cartazes com os seus contatos, para serem afixados nas instituições de representação e em unidades escolares da educação pública do estado. Para essas divulgações, o

CACS/Fundeb de Goiás criou uma logomarca própria, para ser utilizada em documentos e material de divulgação do Conselho.

O CACS/Fundeb de Sergipe também produz um boletim informativo bimensal com notícias sobre o Fundo e o Conselho, e que é distribuído aos conselheiros e divulgado no sítio eletrônico. Os Conselhos dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul possuem *links* nas páginas eletrônicas das Secretarias Estaduais de Educação, constando, apenas, informações básicas sobre os Conselhos – contatos e conselheiros. O Conselho do estado do Amazonas não possuía, no período da pesquisa, um sítio eletrônico ou *link* na página eletrônica da Secretaria Estadual de Educação para divulgar informações e ações.

Outra questão relevante, como um dos meios de qualificar melhor a participação dos conselheiros, é a promoção de eventos que buscam fornecer conhecimentos específicos sobre o Fundeb e sobre a atuação dos Conselhos. Os conselheiros dos CACS/Fundeb dos estados do Amazonas, de Sergipe e de Goiás, durante o período investigado, participaram de seminários em parceria com os Ministérios Públicos Estaduais, participaram de cursos oferecidos pelo FNDE, promoveram audiências públicas em parceria com as Assembleias Legislativas, de modo a reduzirem as dúvidas e aumentarem o conhecimento sobre o Fundo. Portanto, identifica-se a relevância desse processo de formação dos conselheiros, que busca potencializar a capacidade de fiscalização e de controle dos Conselhos. Nos CACS/Fundeb dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul evidenciou-se que não houve, por parte dos respectivos Conselhos, nem propostas, nem promoção de eventos que visassem a esclarecer os conselheiros sobre o Fundo e o controle social.

Mostra-se relevante para esta tese identificar a participação de pais de alunos e de estudantes. Esses segmentos, junto com o de professores, são os beneficiários da política implementada pelo Fundeb, e, portanto, era de se esperar que fossem os mais interessados na análise da aplicação dos recursos da educação pública. No entanto, existem evidências de pouca participação desses segmentos em alguns Conselhos. As exceções são os CACS/Fundeb dos estados de Sergipe e do Rio Grande do Sul, nos quais o problema não existe: no primeiro estado, criou-se o procedimento de processos eletivos a cada dois anos para a indicação de pais de alunos, e, assim, mobilizou-se as unidades escolares, acarretando a responsabilidade de participação nas pessoas eleitas; no segundo, existe uma entidade representativa de pais de

alunos, o que significa que, se o representante faltar às reuniões, sua ausência será comunicada e outra pessoa será indicada para substituí-lo.

Nos CACS/Fundeb dos estados do Amazonas, de São Paulo e de Goiás, evidenciou-se não existir procedimentos claros para as indicações do segmento de pais de alunos para o colegiado. As indicações geralmente ocorrem por meio das Secretarias Estaduais de Educação, que passa também a “tutelar” os indicados, o que gera, na maioria deles, pouca vontade de participar no colegiado. Todavia, esse desinteresse também pode ser creditado à baixa intensidade de cidadania, que faz com que os representantes dos segmentos de pais de alunos não percebam a relevância do cargo de conselheiro.

Nota-se ainda que a participação de conselheiros que não estão garantidos por uma instituição representativa torna-se inviável, por causa das próprias dificuldades de comparecimento às reuniões, como as despesas de locomoção e a justificativa para faltar ao trabalho. O Conselho Estadual do Fundeb de Goiás realizou em 2011, com o apoio do Ministério Público de Goiás, um processo eletivo, convocado em forma de Assembleia de Pais de Alunos da Rede Pública de Ensino do Estado de Goiás. Porém, os pais de alunos eleitos que residiam em cidades do interior não puderam comparecer, porque a Secretaria de Educação do Estado não lhes garantiu meios para o deslocamento até Goiânia. Toda mobilização e trabalho desenvolvido foram desperdiçados.

Em relação à participação do segmento de estudantes, a situação poderia ser menos grave, pois nos CACS/Fundeb dos estados investigados a representação é institucional, isto é, a representação estudantil é organizada pelas seccionais da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. Porém, mesmo a instituição encaminhando formalmente os seus representantes, os estudantes não conseguem perceber a importância da participação, de forma contínua e permanente, nos colegiados. A ausência desse segmento foi percebida na maioria das atas analisadas dos CACS/Fundeb dos estados do Amazonas, de São Paulo, do Rio Grande do Sul e Goiás. Somente no CACS/Fundeb do estado de Sergipe evidenciou-se participação ativa dos estudantes. Porém, cabe lembrar que nesse Conselho existem duas representações distintas de estudantes: a da União Sergipana de Estudantes Secundaristas (USES) e a de estudantes de escolas públicas estaduais, indicados por processo eletivo, que ocorre simultaneamente ao processo eletivo do segmento de pais de alunos. Há evidências de que essas duas representações

de estudantes concorram entre si, o que, por consequência, possibilita o interesse de seus representantes de participar mais ativamente no colegiado.

Nos Conselhos estaduais do Fundeb investigados nesta tese, existe uma diversidade de procedimentos e ações que possibilita verificar e comparar, entre eles, o nível de efetividade que cada um consegue desenvolver para o controle social. A seguir destacam-se:

- Os CACS/Fundeb dos estados do Amazonas, de Sergipe e de Goiás têm como procedimento articularem-se, para fins de intercâmbio de informações e dados, com unidades e conselhos congêneres, em qualquer âmbito. Verificou-se nos registros que a interação ocorre, principalmente, com os CACS/Fundeb municipais e com os Conselhos de Alimentação Escolar. Esse procedimento, além de contribuir com esclarecimentos aos outros Conselhos, demonstra a legitimidade e amplia o reconhecimento das funções dos Conselhos estaduais do Fundeb na sociedade civil;
- Apenas no CACS/Fundeb do estado Goiás é mantida, desde 2009, uma parceria constante entre o Conselho e o Ministério Público Estadual, órgão participa das reuniões ordinárias do colegiado como convidado. Nos demais Conselhos, quando é necessário, solicitam-se ao Ministério Público Estadual esclarecimentos e auxílio para alguma questão. Essa iniciativa do Conselho de Goiás possibilitou assegurar uma relação de confiança e reconhecimento entre as duas instituições, além, é claro, do apoio do MP/GO nas demandas do Conselho à Secretaria Estadual de Educação;
- A Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, prevê no art. 25 a competência dos CACS/Fundeb para visitas e inspetorias nas unidades escolares, para verificarem as obras e serviços efetuados, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização de recursos do Fundo para a aquisição de bens, em benefício do sistema de ensino. Observou-se que, dos cinco Conselhos investigados nesta pesquisa, somente os dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul não realizaram essas visitas e inspeções. Os Conselhos dos estados do Amazonas e de Sergipe conseguiram executá-las com o apoio e recursos materiais das Secretarias Estaduais de Educação. Já o Conselho de Goiás, somente conseguiu realizá-las por meio do apoio de suas instituições-membros, como o Sindicato de Professores e a Uneme/GO, que têm inserção de regionais em grande parte do estado;

- Uma dificuldade verificada nos CACS/Fundeb dos cinco estados foi a demora, ou a não entrega, de documentos solicitados às Secretarias Estaduais de Educação. Mesmo os representantes das Secretarias têm dificuldades de atender às solicitações do Conselho. Como um procedimento constante, o Conselho do estado de Goiás criou comissões de conselheiros, e uma delas é responsável pela diligência, previamente agendada, aos processos e documentos solicitados na própria Secretaria. Desse modo, a solução proposta foi a de ir à fonte, em vez de aguardar as providências da Secretaria;
- Observou-se que duas ações executadas pelo CACS/Fundeb do estado de Sergipe tiveram a intenção de dar-lhe visibilidade, para, assim, ser reconhecido como instituição de controle pelo poder público e pela sociedade civil. A primeira ação foi a participação do Conselho na Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae 2010), nas instâncias estadual e nacional; e a segunda foi a decisão do colegiado de enviar ofício ao Congresso Nacional, posicionando-se favoravelmente à aprovação da Lei Nacional do Piso Salarial dos Professores;
- A melhor organização do trabalho e estrutura de funcionamento foi encontrada no CACS/Fundeb do estado de Sergipe. Esse conselho tem uma excelente equipe de apoio e uma boa estrutura física e material para o desenvolvimento do trabalho. Essas condições, propiciadas pela Secretaria Estadual de Educação, contribuem para melhorar a efetividade do Conselho no exercício do controle social dos recursos do Fundo;
- Nos CACS/Fundeb dos estados do Rio Grande do Sul e de Sergipe, evidenciou-se nas atas a agilidade das Secretarias Estaduais de Educação em providenciar, seguindo as normas, a recomposição de membros do Conselho, sempre que necessário. Quando o colegiado é recomposto, de imediato a alteração é publicada no Diário Oficial do Estado. Esse procedimento mantém, permanentemente, esses dois Conselhos na legalidade. Nos demais Conselhos investigados nesta pesquisa, a falta desse procedimento acarretou, em vários momentos, o esvaziamento do colegiado, comprometendo as tomadas de decisão necessárias para a efetividade institucional.

No intuito de verificar o potencial normativo e propositivo dos Conselhos estaduais do Fundeb, que assegurem alcançar a efetividade pretendida, as informações logradas evidenciam que o traçado institucional determinado pela norma e pela estrutura de funcionamento tem, em si

mesmo, a capacidade de tornar essas instituições mais efetivas às suas competências e funções. Nesse sentido, a análise da legislação e da estrutura de funcionamento dos CACS/Fundeb estudados demonstra que esse conjunto pode propiciar, de forma mais ou menos favorável, a efetividade institucional desses espaços de controle social.

A efetividade institucional dos CACS/Fundeb, portanto, é determinada pela variação de fatores existentes nas informações descritas sobre os Conselhos. Algumas variações destacam-se, por potencializar a autonomia institucional em relação ao Poder Executivo, embora outras revelem menor potencial propositivo nas normas e na estrutura de funcionamento. Dessa forma, pode-se afirmar que os CACS/Fundeb dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul apresentaram pouca potencialidade normativa, tendo como referência a composição existente na norma, pois a ampliação da representação do governo limitou as possibilidades de proposições de novos procedimentos e ações que ampliassem a sua efetividade institucional desses dois Conselhos.

Os Conselhos dos estados do Amazonas e de Sergipe, por evidenciarem bom potencial propositivo para os procedimentos e ações, apresentaram média potencialidade normativa quanto à sua composição e, por consequência, à sua autonomia. Nesses Conselhos, as forças das representações, tanto do Poder Executivo quanto da sociedade civil, estão em equilíbrio e, por meio do confronto, as decisões por novos procedimentos e ações ora são favoráveis, ora são desfavoráveis a cada um dos lados. O Conselho do estado de Goiás apresentou maior potencial normativo, pois a sua composição ampliou as possibilidades de intervenção da sociedade civil e manteve total autonomia em relação ao Poder Executivo durante o período investigado. O Conselho de Goiás também apresentou maior potencial propositivo, pois implementou procedimentos e ações propícias a contribuir para a efetividade almejada para o controle social exercido pela instituição.

Os Conselhos estaduais do Fundeb integram um conjunto de instituições que fiscalizam os recursos da educação pública e que deveriam interagir entre si, cada uma delas gerando informações que contribuíssem para a verificação das contas apresentadas pelo Poder Executivo. Assim, os pareceres sobre as prestações de contas do Fundo, produzidos pelos Conselhos, têm potencial para influenciar esse conjunto, mas também sofrem influências de procedimentos produzidos em outras instituições. Essa relação de influência entre as instituições que exercem a fiscalização pode atingir a estrutura de funcionamento e a efetividade institucional dos

Conselhos. Há, ainda, a se considerar, que esses Conselhos são instituições de formação político-social para a qualificação da cidadania dos conselheiros. Esses agentes sociais e políticos, cientes da importância do controle social, podem elaborar significativas propostas de procedimentos e ações que interfiram na organização e funcionamento e, ainda, na efetividade do Conselho, e, conseqüentemente, dimensionando a *controlabilidade social* de cada um deles.

Por fim, dos fatores contextuais, as normas elaboradas para a criação de um Conselho, impostas pela legislação federal, e as especificidades das estruturas de funcionamento mostraram-se como as que mais mantêm a existência e a continuidade dos CACS/Fundeb. É o que os leva a uma convergência nos resultados esperados: a produção do parecer sobre as contas do Fundo e as possibilidades de sua apreciação pelos colegiados, ao longo do período analisado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao compartilhar a reflexão de Boaventura Souza Santos, em *Pela Mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*, de que os desafios nascem sempre de perplexidades produtivas, percebe-se que concluir um estudo não é o mais importante. É preciso possibilitar transformações. Na contínua preocupação sociológica surgirão outros desafios. Nesse intuito, a presente tese desenvolveu o pensamento, refletiu concepções, reavaliou teorias, apontou alternativas conceituais, discutiu o problema e construiu possibilidades. A percepção contextual é refletida nesse processo de amadurecimento acadêmico e estabelece, neste momento, a sensação de que outras soluções poderiam ser encontradas. Portanto, apresentar o resultado alcançado não impedirá o redimensionamento de outras perplexidades, na busca para identificar novos desafios sociais e políticos.

As análises desenvolvidas nesta pesquisa tiveram o propósito de vincular a implementação da política de financiamento da educação pública com a *controlabilidade social* dos Conselhos Estaduais do Fundeb, sustentando, com vários autores, que essa conexão busca delinear a efetividade institucional dessas estruturas. Partindo da atuação concreta de cinco Conselhos durante os anos de 2008 a 2011, demonstrou-se que essas instituições que fiscalizam recursos educacionais desenvolvem níveis de *controlabilidade social* variáveis conforme suas estruturas de funcionamento, sustentadas pelos procedimentos e ações executadas.

A interação do Estado com a sociedade tem a capacidade de produzir, em diferentes contextos históricos e políticos, mudanças no seu corpo organizacional e funcional. No contexto da redemocratização do Brasil, essas mudanças decorreram ora de ações do poder estatal, ora de manifestações da sociedade, e também de alterações consensuais empenhadas pelo poder público e pela sociedade civil. Essas novas ressignificações adaptaram-se às exigências democráticas e fortaleceram a participação social. A inscrição da educação como um direito subjetivo dos cidadãos brasileiros e a criação dos conselhos gestores de acompanhamento das políticas na estrutura do Estado são exemplos dessas transformações. Neste sentido, em uma democracia, há

possibilidades de construção de novas formas de organização política, em que o poder estatal é influenciado pela atuação de agentes sociais. Na perspectiva de tornarem-se fóruns de decisões compartilhadas, essas novas instituições ampliam a gestão democrático-participativa, como também criam espaços para a qualificação social, no sentido de *empowerment* da capacitação de cidadãos para a representação e participação política.

Os conselhos gestores, criados em diversas áreas de políticas públicas, são instituições constituídas no Estado brasileiro com a Constituição Federal de 1988, e que materializaram a vontade de ampliação democrática e confirmaram a importância da participação social na interação entre Estado e sociedade. A política de financiamento da educação pública, implementada pela criação de um fundo, foi organizada para assegurar a correta aplicação de recursos vinculados à educação, por meio de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo (CACCS). Essa garantia foi determinada, inicialmente, pela Lei Federal nº 9.424/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e em seguida pela Lei Federal nº 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Atualmente, existem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb) nas três instâncias federativas, que exercem o controle social sobre a aplicação dos recursos vinculados do Fundo até o término de sua vigência.

A presente tese examinou a relevância dos Conselhos do Fundeb em nível estadual. Apesar de terem sido criados por uma imposição legislativa, e não em decorrência de manifestações sociais pela garantia da boa aplicação dos recursos educacionais, os Conselhos se mantêm no acompanhamento da política implementada para o financiamento da educação em virtude de uma *accountability societal*, mecanismo que tem como objetivo monitorar as ações governamentais e trazer novas questões para a agenda pública. O estudo demonstrou que há significativas diferenças no funcionamento dos cinco Conselhos investigados, decorrentes das normalizações e estruturas de funcionamento de cada um deles.

Apesar de a constituição legal dos Conselhos comprovar o direito à participação política no controle social do financiamento da educação pública, ainda é necessário apontar formas de

superação das dificuldades que ainda impedem o efetivo desempenho das funções e competências dessas instituições. Inicialmente, os Conselhos participativos que relacionam o Estado e a sociedade perante a gestão pública são desafiados a manter a paridade entre as instituições que representam o Poder Executivo e a sociedade civil em seu traçado institucional. Nos CACS/Fundeb estaduais, a forma de composição não somente expressa um desequilíbrio representativo e participativo, como também o poder político das representações na disputa por tomada de decisão. Esses Conselhos, legitimados pela sociedade e tensionados pela sua composição, paritária ou não, geram procedimentos e ações que podem tanto fortalecer os interesses do Poder Executivo quanto os interesses dos segmentos sociais. Os conflitos contextualizados na aprovação, reprovação ou ressalvas dos pareceres emitidos pelos Conselhos pesquisados comprovam a intensidade dessas deliberações no processo participativo de um colegiado composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade.

Desse modo, é possível constatar que a efetividade dos Conselhos Estaduais do Fundeb, como instituições constituídas para ampliar a democracia no interior do Estado brasileiro, não depende apenas da representação e da participação social. É necessário que o poder público supere aspectos subjetivos, disfarçados de burocracia estatal, e atenda às necessidades da estruturação dos Conselhos, como também se disponha a cumprir a legislação e conduzir a política pública de forma transparente. Evidencia-se que a maioria dos governos estaduais, travestidos de intenções pseudoparticipativas, não investe nem apoia um bom funcionamento para os CACS/Fundeb estaduais, considerando que todas as funções e competências institucionais não são desenvolvidas. E, ainda, em sendo o funcionamento adequado garantido, observa-se que a eficácia do controle social exercido pelos Conselhos pode ficar comprometida pela relação de forças da defesa dos interesses das instituições representadas nos diferentes encaminhamentos dados à política de financiamento da educação pública.

Este estudo foi norteado pela necessidade de entender se a sociedade organizada reconhece a importância do exercício do controle social sobre a administração pública, em espaços democráticos e participativos. Por meio da verificação feita nas normas, nos procedimentos e nas ações dos Conselhos Estaduais do Fundeb, esta pesquisa apresenta

resultados que demonstram a efetividade institucional na maioria deles, baseada na emissão do parecer conclusivo sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo apresentadas pelas Secretarias de Educação. Porém, esses resultados também denotam a consolidação e a regularidade institucional dos CACS/Fundeb em âmbito estadual, mesmo que na totalidade não cumpram suas funções e competências, ou então as cumpram de forma precária.

As diferentes condutas de procedimentos e ações, por um lado, explicitam o funcionamento regular dessas instituições de controle social e, por outro, demonstram a capacidade que cada Conselho possui para instrumentalizar-se de uma autoridade própria no acompanhamento da aplicação dos recursos educacionais. Neste sentido, a *controlabilidade social* passa a ser uma categoria importante para explicar o potencial dos Conselhos, no que diz respeito aos seus avanços e limites, conforme revelado quando da comparação dos resultados obtidos. Esses resultados apontam que os Conselhos têm um nível médio de efetividade institucional, pois, pelo menos, todos têm cumprido a determinação legal que lhes dá competência para emitir pareceres fundamentados na verificação das prestações de contas apresentadas pelos Poderes Executivos. Também indicam que as estruturas e ações dos Conselhos possibilitam variações em suas *controlabilidades*, ampliando ou mantendo essa efetividade.

Assim, evidencia-se que essas instituições produzem semelhanças e diferenças nos efeitos do exercício do controle social. Neste sentido, o que se tem conceituado como *controlabilidade social* constitui uma estratégia para alcançar a plena efetividade institucional dos CACS/Fundeb. Percebe-se que a experiência dos Conselhos investigados possibilita ampliar o olhar para todos os demais Conselhos Estaduais do Fundeb e promover interações entre eles, permitindo influências recíprocas. Destaca-se, contudo, que essas influências tanto podem ser positivas como negativas ao melhor controle social desejado para a política de financiamento da educação pública.

A tomada de decisão – etapa que ocorre na estrutura política dos Conselhos e é expressa nas apreciações das várias questões que circulam no colegiado – enfatiza valores de uma democracia participativa, mas também evidencia as tendências dos discursos e das atuações das

representações institucionais. Todavia, às vezes evidencia-se que o discurso e a atuação dos representantes são contrários aos interesses dessas representações, revelando que a participação política e o exercício do controle social possibilitam que o próprio participante reflita sobre os objetivos que os Conselhos devem alcançar.

As ações institucionais de empoderamento para a função de controle social, verificadas nesta tese, são compreendidas como uma qualificação social que promove maior intensidade à cidadania. Nota-se, pelos exemplos apresentados das ações direcionadas aos conselhos gestores de políticas públicas pela CGU e FNDE, que novas percepções indicam a necessidade de aprimoramento das práticas para o controle social compartilhado entre Estado e sociedade. A atual discussão estabelecida para esses conselhos, que também se expressa nos projetos de formação para conselheiros, demonstra que o papel do controle social está tomando uma amplitude significativa na gestão de políticas públicas.

O estudo dos CACS/Fundeb a partir da análise do seu traçado institucional aponta algumas manifestações sociopolíticas que possibilitam explicar os diferentes níveis de efetividade. O contexto social e político no qual a maioria dos conselhos foi criada produziram situações institucionais que combinavam o seu conjunto de representações – segmentos da sociedade civil e governo – e a sua capacidade de propor procedimentos e ações que poderiam aumentar ou diminuir o potencial de sua efetividade. Essas situações são traduzidas nos fatores que limitam a participação de representantes nos conflitos do processo decisório, bem como, na redução da influência dos resultados alcançados, que os conselhos obtêm, sobre outras instituições de controle. Ou melhor, são identificadas em suas relações de poder internas e externas.

Nesse momento, é importante constatar que transformações são possíveis. O controle social exercido nos CACS/Fundeb tem contribuído para melhorar a condução do financiamento da educação básica pública brasileira ao longo de sua institucionalização. Apesar dos percalços postos ou os que possam surgir, observa-se que a efetividade institucional desses conselhos tem aumentado. Esse espaço de aprofundamento democrático e participativo tem gerado qualificação cidadã aos seus participantes e pressão social ao Poder Público, elementos que fortalecem a sua

controlabilidade social. A escolha de demonstrar a *controlabilidade* dos CACS/Fundeb coloca outros desafios para estas instituições de controle sobre a gestão da política de financiamento educacional e possibilita estimular outras perspectivas de estudo na busca de ampliar suas efetividades. Afinal, instituições que apoderam-se das possibilidades de mudanças nas políticas sociais somente solidificar-se-ão com esforço coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS/BIBLIOGRAFIA

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna.** Revista Análise Social, vol. XLIII (1.º), 2008. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218640562R3vDL0hl7Uf70DU1.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2011.

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado Desertor: Brasil-Argentina nos anos 1982-1992.** Campinas – SP: FE/UNICAMP; R.Vieira, 2000. 128 p.

ALVAREZ, Marcos César. **Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica.** São Paulo em perspectiva, 18(1), 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100020&script=sci_arttext. Acesso em: 21 jun. 2010.

ARAÚJO, Luis César G. **Gestão de pessoas: estratégias e integração organizacional.** São Paulo: Atlas, 2006. 428 p.

ARELALO, Lisete Regina Gomes; GIL, Juca Pirama Camargo. **Política de Fundos na Educação: duas posições.** In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. FUNDEB – avanços na universalização da educação básica. Brasília: MEC/INEP, 2006. p.71-88

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Revista Opinião Pública, vol. 14, nº. 1, p.43-64, junho/2008.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública.** Revista Lua Nova. São Paulo, nº 50, 2000. p.25-46

BALL, Stephen J. **Performatividade, privatização e o Estado Pós-Estado do Bem-Estar.** In: Educação & Sociedade, vol. 25, nº89, p.1105-1126, Campinas – SP: CEDES, set/dez. 2004.

BAUMEISTER, Johann; LEITÃO, Antonio Carlos Gardel. **Introdução à Teoria de Controle e Programação Dinâmica.** Coleção projeto Euclides. Rio de Janeiro, RJ: IMPA, 2008. 198p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo – SP: Editora Ática, 1996. 208p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p.

_____. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2000. 171p.

BORGES, Zacarias Pereira. **Política e Educação: análise de uma perspectiva partidária.** Campinas, SP: FE/UNICAMP; Hortograph, 2002. 294p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – promulgada em 5 de outubro de 1988 – 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. Emenda constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm

_____. Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Marcos legais, 2 ed. Brasília – DF, 1999.

_____. Lei nº 10.880/04, de 09 de junho de 2004, Dispõe sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o Art. 4º da Lei nº 9424/96, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, junho/2004.

_____. Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília – DF: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm

_____. Ministério da Educação. FUNDEB. Brasília – DF: Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/fundeb>

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 128p.

DAGNINO, Evelina. **Participação e distribuição nas políticas públicas em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG: Projeto Democracia Participativa, 2004. 149p.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo – SP: EDUSP, 1997. 234p.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília – DF: UNB, 2001. 230p.

DAVIES, Nicholas. Fundo do ensino fundamental (Fundef): propaganda ou realidade?. In: XVI Congresso Estadual dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo, 1999, Vitória - Espírito Santo. Caderno Guia do XVI Congresso Estadual dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo. Vitória - Espírito Santo: Sindiupes, 1999. p.19-23.

_____. **Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo, SP: Xamã, 2004. 166p.

DELEUZE, Gilles. **PostScriptum sobre as sociedades de controle**. In: Conversações (1972 – 1990). Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro – RJ: Editora 34, 1992. p.219-226.

DEMO, Pedro. **Cidadania pequena; fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas – SP: Autores Associados, 2001. 119p.

DEWEY, John. **La opinion publica y sus problemas**. Madrid: Ediciones Morata, 2004. 186p.

DURKHEIM, Émile. **A Divisão do Trabalho Social**. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/29376398/Divisao-do-Trabalho-Social-e-Direito-Durkheim>. Acesso em: 24 set. 2010.

FÁVERO, Osmar. (Org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823 – 1988**. Campinas/SP: Autores Associados, 1996. 324p.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir - história da violência nas prisões**, Petrópolis – RJ: Vozes, 29ed, 1987. 288p.

_____. **Em defesa da Sociedade**. São Paulo – SP: Martins Fontes, 1999. 382p.

_____. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro – RJ: Graal, 2007. 432p.

FRARE, Irineu Rodrigues. **Estrutura e cultura na mudança das instituições: um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional – o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas, 2006. Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_dissertacoes. Acesso em: 24 abr. 2009.

FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo – SP: Editora Atlas, 2002. 191p.

FRIEDMANN, John. **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**. Celta: Oeiras, 1996. 197p.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Prefácio**. In: SCHEINVAR, E; ALGEBAILLE, E. et al. (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro – RJ: DP&A, 2004. 184p.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o ministério público**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo – SP: Edunesp, 1991. 177p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo – SP: Cortez, 2003. 128p.

_____. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro - RJ: Tempo brasileiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000156&pid=S0102-6909201200010000700030&lng=em. Acesso em: 11 ago 2011.

HORTA, José Silvério Baía. **A Concepção de Diretrizes e Bases na História da Educação Brasileira**. In: CURY, Carlos Roberto Jamil et al. **Medo à Liberdade e Compromisso Democrático**. São Paulo: Ed. do Brasil, 1997. p.137-106.

LACOMBE, Dany. **Reforming Foucault: a critique of the social control thesis**. The British Journal of Sociology, v.47, n.2, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22239.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2010.

LYRA-SILVA, Gene Maria Vieira. **Dimensões legais da política de financiamento educacional após a Constituição Federal de 1988**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, 2002. 135p.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania e Classe Social**. Coordenação Walter Costa Porto. Brasília – DF: Fundação projeto Rondon, 1988. 55p.

MARTINS, André Silva. **TODOS PELA EDUCAÇÃO: O PROJETO EDUCACIONAL DE EMPRESÁRIOS PARA O BRASIL SÉCULO XXI** - Trabalho apresentado no GT 9/Trabalho e Educação da ANPED, 2008. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT09-4799--Int.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo, SP: EPU, 1987. 156p.

MOMMA, Adriana Missae; CARDOSO, Lindabel Delgado; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. **Políticas Públicas: para quem e para que projeto político-social?** In: LIMA, E. M. M. (Org.) et al. **Políticas Públicas de Educação-Saúde: reflexões, diálogos e práticas**. Campinas – SP: Alínea, 2009. 103p.

MONLEVADE, João Antonio. **Educação Pública no Brasil: Contos e Descontos**. Ceilândia - DF: Idéa, 1997(a). 185p.

_____; FERREIRA, Eduardo. **O Fundef e seus Pecados Capitais**. Ceilândia - DF: Idéa, 1997 (b). 96p.

MORONI, José Antônio. **Participamos, e daí?** Texto para debate, 2005. Disponível em: http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos20e20artigos/participacao_Moroni.pdf. Acesso em: 15 mai. 2011.

MONCLAIRE, Stéphane (Coord.). **A Constituição desejada**. Brasília: Senado Federal, 1991. Disponível em: <http://www.worldcat.org/title/constituicao-desejada-saic-as-72719-sugestoes-enviadas-pelos-cidadaos-brasileiros-a-assembleia-nacional-constituente/oclc/656286715?referer=di&ht=edition>. Acesso em: 20 mai. 2012.

NASSUNO, Marianne. **Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais**. In: Revista do Serviço Público, ano 48, nº 1, Rio de Janeiro – RJ: Fundação Getúlio Vargas Jan-Abr/1999. p.26-41.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 316p.

_____. **Estado, Democratización y ciudadanía**. Nueva Sociedad, nro. 128, Noviembre – Diciembre, p. 62-87, 1993. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.Pdf. Acesso em: 24 set. 2011.

_____. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de La desconfianza política**. Revista Española de Ciencia Política, octubre, nº11, PP 11-31, 2004. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14633.pdf>. Acesso em: 24 set. 2011.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 215p.

PASSETI, Edson. **Anarquismos e sociedade de controle**. São Paulo – SP: Cortez, 2003. 328p.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. **O público e o privado na educação: um conflito fora de moda**. In: FÁVERO, Osmar (Org.) A educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988. Campinas/SP: Autores Associados, 1996. p.255-292.

PRZEWORSKI, Adam; STOKE, Susan; MANIN, Bernard. **Eleições e Representação**. In: Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Tradução: Felipe Duch. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 5 out. 2012.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Brasília – DF: Liber livro, 2010. 176p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social: princípios do direito político**. São Paulo – SP: Martins Fontes, 2006. 186p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice – O Social e o Político na Pós-modernidade**. São Paulo – SP: Cortez, 2003. 348p.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da Educação**. Campinas, SP: Autores associados, 1998. 242p.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILÉ, Eveline et al. (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2004. 184p.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo – SP: Saraiva, 2005. 230p.

SOUZA, Donaldo Bello et al. (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação – Fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo – SP: Xamã, 2006, p. 23-25.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. **Lugares da Participação e Formação da Cidadania**, Civitas – Revista de Ciências Sociais, janeiro-junho, ano/vol.6, número 001, p.95-117, PUC/RS, Porto Alegre, 2006.

SUNDFELD, Carlo Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo – Malheiros, 2004. 189p.

URBINATI, Nádia. **O que torna a representação democrática?** *Revista Lua Nova*. 67: p.191-228. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2012.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La hechura das Políticas Públicas – Estúdio Introductório**. México: Porrúa Editores, 1996. p.32-36.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999. 580p.

ANEXOS

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – “CONTROLABILIDADE SOCIAL – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA PELAS MÃOS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DO FUNDEB”

AUTORA: GENE MARIA VIEIRA LYRA-SILVA

CURSO: DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

INSTITUIÇÃO: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP) - FACULDADE DE EDUCAÇÃO.

PERÍODO: OUTUBRO DE 2011 A AGOSTO DE 2012

Este questionário é destinado aos Conselheiros dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Tem por objetivo orientar o nível de Controle Social exercido por estes Conselhos a partir de suas ações e procedimentos e de sua efetividade no acompanhamento do Fundo. Seu conteúdo foi elaborado pela autora e pelo seu orientador Prof. Newton Bryan. Os dados aqui fornecidos só serão utilizados em trabalho de pesquisa acadêmica. A autora se compromete a não repassar informações a qualquer título. Por favor, a sua colaboração e disponibilidade são importantes para o estudo desenvolvido.

Caso queira colaborar ainda mais, envie outras informações que considerar relevantes para o endereço eletrônico gene.lyra@gmail.com ou, ainda, envie este questionário a outras pessoas que possam respondê-lo e enviá-lo contribuindo, assim, também com a pesquisa.

Agradecemos a colaboração.

Em qual Instituição/Entidade/Empresa você trabalha?

Se você trabalha no poder público estadual ou municipal qual o seu cargo/função?

1) Assinale a sua categoria de representação na composição do Conselho

- Representante do Poder Executivo Estadual, do órgão estadual responsável pela educação básica;
- Representante do Poder Executivo Estadual, de outro órgão estadual. Qual? _____
- Representante dos Poderes Executivos Municipais;
- Representante do Conselho Estadual de Educação;
- Representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- Representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- Representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- Representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;
- Representante de outra instituição. Qual? _____

2) Há quanto tempo você atua no Conselho?

- menos de 1 ano
- de 1 a 2 anos
- mais de 2 anos e menos de 4 anos
- 4 anos
- mais de 4 anos

MARQUE OS ITENS ABAIXO DE CADA QUESTÃO QUANTOS CONSIDERAR NECESSÁRIO

3) Na criação da Lei Estadual que criou o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB ocorreu

- () Consulta do Poder Executivo ou Legislativo ao Conselho Estadual do Fundef para sugestões na nova lei.
- () Intervenção do Conselho Estadual do Fundef para alterações necessárias apontadas por este Conselho.
- () Embate entre forças do poder público e forças de entidades da sociedade civil para alterações sugeridas ou por outros motivos.
- () Sugestões de novas instituições para a composição do Conselho além das que a Lei Federal apontava.

4) Considerando a sua participação no CACS Estadual do FUNDEB pode-se afirmar que

- () a função do Conselho é relevante para a fiscalização do Fundo.
- () a participação no Conselho contribui para qualificar a cidadania dos representantes que comparecem às reuniões e atividades.
- () a composição das instituições-membros do Conselho é um fator que pode fazer diferença para o exercício do Controle Social.
- () a atuação do Poder Público deve contribuir para que as ações do Conselho alcance bons resultados no acompanhamento da política pública.
- () o nível de Controle Social exercido pelo Conselho é suficiente para a fiscalização da política pública implementada.

5) A criação de Conselhos Gestores a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 não contribuiu para avanços do Controle Social de políticas públicas em nosso país.

- () concordo () não concordo () concordo parcialmente

6) O CACS Estadual do FUNDEB tem conseguido implementar procedimentos que contribuem para o acompanhamento das prestações de conta apresentadas pela Secretaria Estadual de Educação.

- () concordo () não concordo () concordo parcialmente

7) As alterações feitas na Lei Estadual sobre a composição do CACS Estadual do FUNDEB contribuíram para superar alguma dificuldade apontada anteriormente pelo CACS Estadual do FUNDEF.

concordo não concordo concordo parcialmente

8) O CACS Estadual do FUNDEB conhece os procedimentos regulamentados pelo Tribunal de Contas do Estado para a execução do Fundo feita pelo Poder Executivo.

sim não tais procedimentos não estão regulamentados no estado

9) As condições estruturais e materiais do CACS Estadual do FUNDEB, atualmente, são:

endereço e espaço permanente para sede

sala apropriada par reuniões

telefone para uso local

telefone para uso interurbanos

telefone para uso celular

funcionário precário

funcionário adequada à administração

funcionário adequado à função contábil

sem funcionário

computadores – quantos? _____

impressora – quantas? _____

internet

sítio eletrônico de divulgação

material de escritório

mesas para funcionários – quantas? _____

mesas para conselheiros – quantas? _____

armários – quantos? _____

outras – quais? _____

10) As reuniões ordinárias do Conselho ocorrem atualmente com qual frequência?

uma vez por mês, conforme a lei

esporadicamente, quando surge a necessidade

não ocorrem a mais de três meses

11) As reuniões são convocadas atualmente:

pelo presidente (ou vice-presidente na impossibilidade do presidente)

pela Secretaria de Estadual de Educação

pelo colegiado quando necessário

por algumas instituições-membros representativas

por outros – quem/qual? _____

12) As reuniões ordinárias são convocadas por qual meio:

convocação por meio de ofício

telefonema

mensagem eletrônica

outro (s) – Qual (ais)? _____

13) Qual o horário das reuniões?

agendado sempre pela manhã

agendado sempre pela tarde

previamente sempre pela noite

o horário oscila conforme a disponibilidade dos membros

14) Com relação a participação dos membros das instituições representativas nas reuniões convocadas, qual o item abaixo que você concorda?

Quase sempre são os membros dos mesmos segmentos representativos que participam com regularidade

Os membros do segmento de pais/mães/responsáveis de alunos da rede de ensino participam com regularidade

Os membros do segmento de estudantes da rede de ensino participam com regularidade

Os membros do segmento que representa o Poder Executivo participam com regularidade

Membros de alguns segmentos representativos dificilmente participam

15) Existe o registro rigoroso das atas das reuniões do Conselho?

sim não

16) O Conselho possui regimento/estatuto aprovado?

sim não

17) Existe produção de documentos enviados pelo Conselho (ofícios, ofícios circulares, convites, outros)?

sim não

18) Existe arquivo organizado das atas, do regimento e dos documentos enviados e recebidos pelo Conselho?

sim não parcial – Esclarecer: _____

19) O CACS Estadual do Fundeb já realizou Audiências Públicas, Seminários ou outros eventos com o intuito de dar visibilidade as ações e procedimentos do Conselho ou para discussão sobre o Fundo?

sim – Qual (ais) evento (s)? _____

não

20) Estes eventos tiveram parcerias de outras instituições que não compõem o Conselho?

sim – Qual (ais) instituição (ões) ? _____

não

21) O CACS Estadual do Fundeb tem conhecimento de notícias, em meios de comunicação, sobre sua atuação ou suas ações?

sim – Qual (ais) meio (s) de comunicação? _____

não

22) Já houve alguma interação ou contato de outro CACS Estadual para a troca de informações ou procedimentos dos Conselhos?

sim:

Qual (ais) CACS Estadual? _____

Qual (ais) informação (ões) foram passadas? _____

não

23) Quais são as maiores dificuldades apontadas pelos conselheiros para que o Conselho se torne efetivo em toda a sua potencialidade?

a não participação da maioria dos conselheiros

a não participação de alguns segmentos que compõem o Conselho – Qual (ais)? _____

a não realização das reuniões ordinárias

a falta de quórum para tomadas de decisão nas reuniões;

a falta de apoio estrutural e material pela Secretaria Estadual de Educação;

a falta de domínio dos conselheiros sobre o conteúdo contábil do Fundo;

o não reconhecimento da legalidade das ações do Conselho de outras instituições que estão envolvidas na fiscalização e aprovação das contas do Fundo (AL, TCE, Poder Executivo, outras);

os pareceres do Conselho sobre as prestações de conta do Fundo da Secretaria Estadual de Educação são precários em seu conteúdo contábil.

24) O CACS Estadual do Fundeb tem conseguido emitir o parecer das prestações de conta do Fundo da Secretaria Estadual de Educação?

sim

não

25) Com qual periodicidade os pareceres são aprovados e enviados?

mensalmente

anualmente

outro - Qual? _____

26) Para quem é entregue/enviado o parecer do Conselho depois de aprovado pelo colegiado?

Secretaria Estadual de Educação

Todas as instituições-membros do Conselho

Tribunal de Contas do Estado

Secretaria Estadual da Fazenda

Controladoria Geral do Estado

- Ministério Público
- Assembléia Legislativa do Estado
- Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Estadual.
- Outra (s) – Qual (ais)? _____

27) A relação do CACS Estadual do Fundeb com a Secretaria Estadual de Educação ocorre

- formalmente, por meio de ofícios
- formalmente, por meio dos representantes e registro em ata
- informalmente, por meio de solicitações pessoais
- outra (s) – Qual (ais)? _____

28) O Secretaria Estadual de Educação responde as solicitações do Conselho:

- sempre – () com ofício; () sem ofício
- às vezes – () com ofício; () sem ofício
- nunca

29) O CACS Estadual do Fundeb trabalha em parceria com o Ministério Público Estadual?

- sempre que é necessário
- às vezes quando é necessário
- nunca foi necessário

30) O CACS Estadual do Fundeb alguma vez, em seus pareceres, já apontou irregularidades nas prestações de conta do Fundo da Secretaria Estadual de Educação? Alguma providência para regularizar a situação apontada foi tomada pela Secretaria Estadual de Educação? Alguma vez as irregularidades apontadas nas prestações de conta do Fundo foram desconsideradas pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Assembléia Legislativa, instituições que aprovam as contas do Poder Executivo?

- sim não
- sim não
- sim não

Se desejar faça considerações sobre as questões do item 30.

ANEXO 2

REGISTRO DE OBSERVAÇÃO - CACS/AM

Dados do conselho e informações da reunião

Nome (sigla): Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB –

Conselho do Fundeb/AM.

Tipo de reunião: Ordinária

Data: 30 de agosto de 2012

Local: Instituto de Educação do Amazonas – IEA – CONSELHO DO FUNDEB

Horário: início às 9h00min término às 11h30min

Endereço/Sítio eletrônico: fundeb@educ.am.gov.br

Participantes: dois representantes do Executivo Estadual, dois representantes do Executivo Municipal, um representante dos pais, dois representantes da CNTE (sindicato).

1) Objetivo da reunião – Informes de procedimentos e ações encaminhados na última reunião (participação em audiência no TCU sobre o parecer das contas do Fundeb; ofícios enviados e recebidos sobre as contas do Fundeb). Novos encaminhamentos.

2) Pauta da reunião:

- Visita da conselheira do FUNDEB de Goiás;
- Mudança da data de reunião ordinária do mês de novembro (antecipar para o dia 22/11/2012);
- Ofício recebido da SEDUC (OF.846-GSE/SEDUC) em resposta ao Ofício nº 32/12-GP-CFUNDEB-AM de 14/05/2012,
- Audiência no TCU no dia 07/08/2012 2012 - Assunto: Parecer Prestação de Contas dos recursos do FUNDEB 2011;
- Audiência TCE no dia 21/08/2012 - Assunto: Parecer Prestação de Contas dos recursos do FUNDEB 2011;
- Ofício nº 44/12-GP-CFUNDEB-AM para TCU, conforme solicitado;
- Ofício nº 45/12-GP-CFUNDEB-AM para SEDUC encaminhando relação de pagamentos feitos indevidamente com o recurso do FUNDEB;

- Ofício nº 46/12-GP-CFUNDEB-AM para MPE, encaminhando algumas cópias de notas de empenho que não poderiam ter sido pagas com o recurso do FUNDEB;
 - Ofício nº 48/12-GP-CFUNDEB-AM para MPF, encaminhando algumas cópias de notas de empenho que não poderiam ter sido pagas com o recurso do FUNDEB;
 - Ofício nº 47/12-GP-CFUNDEB-AM para SEDUC, solicitando Plano de Trabalho de Ação realizado com recursos do FUNDEB;
 - Ofício nº 1075-GSEAC/SEDUC recebido da SEDUC referente à aplicação dos recursos, relativos aos meses de abril a junho de 2012;
 - Termo de Contrato nº 194/2011 – empresa Sangari do Brasil Ltda;
 - OFÍCIO Nº 0411/2012 – GSEFAZ.
 - OFÍCIO Nº 2712-GS/SEDUC (Resposta do Ofício nº 40/12-FUNDEB);
 - OFÍCIO Nº 2711-GS/SEDUC (Resposta do Ofício nº 41/12-FUNDEB);
 - OFÍCIO Nº 2672-GSEAC/SEDUC (Resposta do Ofício nº 42/12-FUNDEB);
 - Ofício nº 49/12-GP-CFUNDEB-AM enviado ao Tribunal de Contas do Estado (listagem de notas de empenhos);
 - Ofício nº 50/12-GP-CFUNDEB-AM enviado a SEDUC solicitando Processo Inicial referente a Nota de Empenho 2012NE00317;
 - Ofício nº 52/12-GP-CFUNDEB-AM enviando ao Ministério Público do Estado – MPE cópia do Termo de Contrato nº 194/11.
- 3) Características ambientais – a reunião foi realizada em sala própria do Conselho do Fundeb, no IEA. O Conselho possui esta sala que é bem ampla para o trabalho. O trabalho de apoio é feito por uma funcionária da secretaria de educação disponível ao Conselho, responsável por todo o trabalho desenvolvido (convocação das reuniões, elaboração das atas, organização da reunião, apresentação da Prestação de Contas, outros documentos).
- 4) Recursos materiais – um relatório nominal a disposição dos conselheiros para verificação no local. A sala é equipada com uma mesa grande para reunião e duas mesas para a secretaria e uso dos conselheiros. Possui computador e impressora e não falta material de consumo.
- 5) Desenvolvimento metodológico da reunião – a reunião foi aberta pelo presidente, que apresentou a professora visitante e, em seguida, cumpriu a pauta. Foi auxiliado pela secretária do conselho.
- 6) Características dos participantes

- Representantes do Poder executivo estadual e municipal em defesa das posições a favor da Seduc apresentadas pelo Conselho.
 - Representante do sindicato e dos pais e dos alunos – questionamentos em relação aos temas apresentados.
- 7) Relacionamento entre os participantes - Os representantes da Seduc e do Poder Executivo Municipal apresentavam comportamento de consenso entre eles e amigável com os representantes do sindicato e dos pais de alunos
- 8) Competências técnicas dos participantes
- Representantes do Poder executivo estadual e municipal – técnicos em suas áreas de atuação.
 - Representantes do sindicato demonstram conhecimentos técnicos e políticos
 - Representante dos pais de alunos e estudantes – orientados por profissionais da área do sindicato.

Apreciação da reunião pela observadora – A reunião foi coordenada pelo presidente (Seccional da CNTE). O presidente é uma pessoa bem informada sobre o fundeb e sobre os procedimentos do Conselho. O representante da Seduc expõe sobre a questão sempre na defensiva da Seduc. Pouca participação dos outros membros presentes. A pauta foi cumprida. Os membros tiveram acesso às prestações de conta para uma análise prévia.

Manaus, 30 de agosto de 2012

Gene Maria Vieira Lyra Silva
Observadora

REGISTRO DE OBSERVAÇÃO - CACS/SE

Dados do conselho e informações da reunião

Nome (sigla): Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CEACS fundeb/SE.

Tipo de reunião: Ordinária

Data: 27 de março de 2012

Local: Rua Gutemberg Chagas, 169 – Auditório da Seed

Horário: início às 14h30min término às 17h.

Endereço/Sítio eletrônico: <http://www.seed.se.gov.br/fundeb>

Participantes na reunião: dois representantes do Executivo Estadual (Seed e PGE), dois representantes do Executivo Municipal, um representante da Undime, dois representantes dos pais, dois representantes dos estudantes, dois representantes do sindicato, um representante da UFS e um representante do CEE.

- 1) Objetivo da reunião – cerimônia de posse dos novos conselheiros. Eleição gestão do Ceacs Fundeb 2012; Demonstrativo dos recursos oriundos do Fundeb.
- 2) Pauta da reunião – I) Documentos Gerenciais: 1) Calendário de reuniões 2012; 2) Consulta da execução orçamentária (Jan/Mar); 3) Demonstrativo dos recursos oriundos do Fundeb (Jan e Fev); 4) Expediente do Conselho (Jan/Mar); 5) Notícias – II) Início: 1) Boas vindas; 2) Leitura do expediente; 3) Citação das faltas justificadas – III) Deliberações: 1) Eleição (presidente e vice) para gestão 2012; 2) Determinação do calendário de reuniões 2012; Composição da equipe para reformulação do Regimento do Conselho. IV) o que ocorrer.
- 3) Características ambientais – a reunião foi realizada no auditório (50 lugares) da Seed/SE. O Conselho possui duas salas próprias para o trabalho. O trabalho de apoio é feito por cinco funcionários da secretaria de educação disponíveis ao Ceacs (três funcionários com formação no ensino superior) e responsáveis por todo o trabalho desenvolvido (convocação das reuniões, elaboração das atas, organização da reunião, apresentação da Prestação de Contas, outros documentos, clipping de notícias, site e outras atividades). As salas são bem equipadas com recursos material e humano. Um funcionário (formado em Comunicação-Jornalismo) é secretário do Conselho.

- 4) Recursos materiais – relatório nominal para cada conselheiro contendo a pauta da reunião, requerimento, demonstrativos, calendário para discussão, expediente e notícias. A reunião é gravada – gravador, som e microfones.
- 5) Desenvolvimento metodológico da reunião – o primeiro momento foi da cerimônia de posse dos novos conselheiros e recondução de alguns conselheiros. O segundo momento foi da eleição do novo presidente e vice-presidente. O presidente eleito coordenou a reunião conforme a pauta e auxiliado pelo secretário do conselho. A pauta foi cumprida e as deliberações acatadas. A convidada foi apresentada e falou sobre a pesquisa.

Características dos participantes

- Representantes das secretarias, do CEE, da Undime – defesa das posições apresentadas pela Secretaria de Educação.
- Representante do sindicato, dos pais e dos alunos – questionamentos e forte atuação em relação aos temas apresentados e discussões realizadas.
- Relacionamento entre os participantes - Os representantes das secretarias, do CEE e da Undime apresentavam comportamento de consenso entre eles e amigável com os representantes do sindicato, dos pais de alunos e dos estudantes.
- Competências técnicas dos participantes
- Representantes das secretarias – técnicos em suas áreas de atuação.
- Representante do CEE e da UFS – não demonstraram conhecimentos técnicos.
- Representantes do Poder Executivo Municipal e da Undime – demonstraram mais conhecimentos políticos do que técnicos.
- Representante do sindicato, dos pais de alunos e dos estudantes – são orientados por profissionais contabilistas e jurídicos da área do sindicato.

Apreciação da reunião pelo observador – A reunião foi coordenada pelo presidente (Poder Executivo Municipal), no primeiro momento antes da nova eleição. Após a eleição o vice-presidente (Pais de alunos) contribuiu com a coordenação da reunião. O primeiro momento de posse demonstrou que a seed tem preocupação com o desempenho e atuação do Conselho. Na eleição para o presidente e vice, do CACS/Fundeb, já ficou explicitado o conflito entre os representantes que questionam a seed e os que não questionam. Ao final das negociações uma chapa foi apresentada de forma consensual. O presidente atual foi reeleito tendo o representante

de Pais de alunos como vice. No segundo momento a reunião foi coordenada pelo presidente reeleito e pelo vice-presidente eleito. Duas discussões foram importantes: os representantes do sindicato falam da necessidade de participação na elaboração do orçamento para se cumprir a lei e o também da necessidade dos dados mais explicitados na folha de pagamento do Fundo. O representante da PGE/SE expõe sobre a questão transparência X privacidade, falando sobre o parecer já encaminhado. Foi justificada a ausência do Ministério Público convidado para a reunião. Mais uma vez o conflito entre os dois grupos do Conselho foi explicitado quando o assunto foi a composição da equipe para reformulação do Regimento do Conselho. Ótima participação da maioria dos membros, principalmente dos pais de alunos e dos estudantes. A pauta foi cumprida. Os membros tiveram acesso às prestações de conta para uma análise prévia.

Aracaju, 27 de março de 2012

Gene Maria Vieira Lyra Silva

Observadora

REGISTRO DE OBSERVAÇÃO - CACS/SP

Dados do conselho e informações da reunião

Nome (sigla): Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CEACS FUNDEB/SP).

Tipo de reunião: Ordinária

Data: 19 de janeiro de 2012

Local: Plenário do Conselho Estadual de Educação/Secretaria da Educação do Estado de São Paulo – Praça da República, nº 53 – São Paulo/SP.

Horário: início às 15h30min término às 16h45min.

Endereço/Sítio eletrônico: <http://qese.edunet.sp.gov.br/fundef/fundeb.html>

Participantes na reunião: Secretarias – Educação, Fazenda e Planejamento; Centro Tecnológico Paula Souza; Undime; Sindicato/ CNTE.

- Objetivo da reunião – aprovar os demonstrativos do FUNDEB
- Pauta da reunião – I) leitura , votação e assinatura da ata da reunião anterior; II) Comunicações da presidência; III) Apresentação, pelos conselheiros, de comunicações de cada segmento; IV) Relatório das correspondências e comunicações, recebidas e expedidas; V) Ordem do dia: Demonstrativos do FUNDEB – inadimplentes, boletim, aplicação dos recursos e acompanhamento de convênios.
- Características ambientais – a reunião foi realizada em uma sala apropriada do CEE na Secretaria de Estado da Educação. O Conselho não possui sala própria. O trabalho de apoio é feito por quatro funcionários da secretaria que são responsáveis pela convocação das reuniões, elaboração das atas, pela organização da reunião e pela elaboração do relatório mensal. Este é composto por: pauta da reunião, a ata anterior, relatório de correspondências e os demonstrativos do Fundo. Os funcionários pertencem ao Centro de Gestão do Fundeb que está subordinado à Coordenação Orçamentária e Financeira da SEE/SP (COFI).
- Recursos materiais – um relatório encadernado para cada membro da reunião.
- Desenvolvimento metodológico da reunião – o presidente da reunião seguiu a pauta da reunião. O representante da CNTE apresentou ofício de sua instituição solicitando esclarecimentos sobre a execução orçamentária de municípios, a solicitação deve constar em ata. O presidente assinou ofícios aos municípios inadimplentes do reembolso do salário dos professores municipalizados. Foram apresentados os demonstrativos das contas da SEE de

dezembro de 2011 e não houve questionamentos da maioria presente. A próxima reunião foi marcada para o início de fevereiro na qual seria aprovado o parecer do Conselho. Os pareceres são trimestrais. A convidada foi apresentada.

- Características dos participantes
- Representantes das secretarias, do Centro Tecnológico Paula Souza e da Undime – defesa das prestações apresentadas pela Seduc.
- Representante da CNTE – questionamentos em relação às contas apresentadas.
- Relacionamento entre os participantes - Os representantes das secretarias, do Centro Tecnológico Paula Souza e da Undime apresentavam comportamento amigável e de consenso entre eles e aparentou um comportamento hostil em relação ao representante da CNTE.
- Competências técnicas dos participantes
- Representantes das secretarias – técnicos em suas áreas de atuação.
- Representante do Centro Tecnológico Paula Souza – não demonstrou conhecimentos técnicos
- Representante da Undime – demonstrou mais conhecimentos políticos do que técnicos.
- Representante da CNTE – orientado por profissionais da área de sua instituição.

Apreciação feita pela observadora: o presidente do Conselho (CEE) não compareceu foi eleito um presidente interino (Undime) para coordenar a reunião e assinar documentos. A reunião foi direcionada pelos funcionários da SEE/SP e sofreu interferência direta da coordenadora da COFI/SEE. Foi isolada a oposição marcada pelo membro representante da CNTE, explicitando o conflito existente entre os representantes que defendem os demonstrativos apresentados sem questionamentos e o representante da CNTE. O tempo da reunião, de 1h15min, foi muito pouco para a análise e aprovação em questão. A maioria dos membros presentes na reunião não teve acesso prévio ao relatório para uma análise mais consolidada.

São Paulo, 19 de janeiro de 2012

Gene Maria Vieira Lyra Silva
Observadora

REGISTRO DE OBSERVAÇÃO - CACS/RS

Dados do conselho e informações da reunião

Nome (sigla): Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – Conselho do FUNDEB.

Tipo de reunião: Ordinária

Data: 09 de fevereiro de 2012

Local: Av. Borges de Medeiros 1501 - Centro Administrativo – 20º andar.

Horário: início às 9h30min término às 11h45min.

Endereço/Sítio eletrônico: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/fundeb.jsp?ACAO=acao1>

Participantes na reunião: dois representantes da Secretaria de Educação, um representante da Secretaria de Planejamento, dois representantes da Secretaria de Fazenda, um representante do CEE, um representante da Undime, um representante do CPERS/CNTE, um representante da ACPM/RS.

- Objetivo da reunião – Apresentação das contas do Fundeb de 2011.
- Pauta da reunião – I) leitura , votação e aprovação da ata da reunião anterior; II) Calendário 2012/2013; III) Apresentação da Prestação de Contas 2011; IV) Discussão sobre o Site; V) Assuntos Gerais.
- Características ambientais – a reunião foi realizada em uma sala apropriada do CEE na Secretaria de Estado da Educação. O Conselho não possui sala própria. O trabalho de apoio é feito por funcionários da secretaria de educação responsáveis pela convocação das reuniões, elaboração das atas, pela organização da reunião e pela apresentação da Prestação de Contas.
- Recursos materiais – pauta da reunião com a relação dos conselheiros, data show e tela para apresentação das contas.
- Desenvolvimento metodológico da reunião – o presidente da reunião seguiu a pauta da reunião. Foi discutida questão sobre o novo regimento proposto. Apresentação das contas feita pelos técnicos (conselheiros) da Secretaria da Fazenda e da minuta de parecer. Aprovação das contas e da minuta. A convidada foi apresentada e falou sobre a pesquisa.
- Características dos participantes
- Representantes das secretarias, do CEE, da Undime – defesa das prestações apresentadas pela Seduc.

- Representante do CPERS/CNTE e representante da ACPM/RS – questionamentos em relação às contas apresentadas.
- Relacionamento entre os participantes - Os representantes das secretarias, do CEE e da Undime apresentavam comportamento de consenso entre eles e amigável com os representantes do sindicato e dos pais.
- Competências técnicas dos participantes
- Representantes das secretarias – técnicos em suas áreas de atuação.
- Representante do CEE – não demonstrou conhecimentos técnicos.
- Representante da Undime – demonstrou mais conhecimentos políticos do que técnicos.
- Representante sindicato e dos pais – orientados por profissionais da área de suas instituições.

Apreciação da reunião pelo observador – A reunião foi coordenada pelo presidente (CEE/RS). O vice-presidente (ACPM/RS) não estava presente. A reunião sofreu interferência, em vários momentos, dos representantes das secretarias. Havia uma aparente oposição marcada pela representação dos pais e, de forma tímida, pelo representante do sindicato. Ficou explicitado o conflito existente entre os representantes que defendem os demonstrativos apresentados sem questionamentos e a representante dos pais. A pauta foi cumprida e discutiu-se, ainda, sobre o novo regimento. A questão do site passou rapidamente. O tempo da reunião foi considerado apropriado para a pauta em questão. A maioria dos membros presentes não teve acesso às prestações de conta para uma análise prévia.

Porto Alegre, 9 de fevereiro de 2012.

Gene Maria Vieira Lyra Silva
Observadora

REGISTRO DE OBSERVAÇÃO - CACS/GO

Dados do conselho e informações da reunião

Nome (sigla): Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – Confundeb/GO.

Tipo de reunião: Ordinária

Data: 1 de fevereiro de 2012

Local: Avenida Anhanguera nº 5110, 4º andar – Ed. Moacir Teles – Setor Central, Goiânia-GO.

Horário: início às 9h30min término às 11h30min

Endereço/Sítio eletrônico: <http://www.confundeb.go.gov.br>;

Participantes: representante do CRM/GO; representantes do sindicato/CNTE; representante do FEE/GO; representante da Undime/GO; dois representantes de pais de alunos; representante do Ministério Público de Goiás (MP/GO) como convidado.

- 1) Objetivo da reunião – Apresentação das contas do Fundeb de 2011.
- 2) Pauta da reunião – I) Informe; II) Leitura, votação e aprovação da ata da reunião anterior; III) Apresentação da Prestação de Contas 2011; IV) Discussão sobre o sítio eletrônico; V) Calendário de 2012; VI) Aprovação dos encaminhamentos; VII) Palavra livre.
- 3) Características ambientais – a reunião foi realizada na sala de reunião do Conselho do Fundeb. O Conselho possui uma sala própria e a sala de reunião é dividida com outros conselhos. O trabalho de apoio é feito por uma funcionária (nível médio) cedida pela secretaria de educação responsável pela convocação das reuniões, organização da reunião e serviços gerais.
- 4) Recursos materiais – pauta da reunião.
- 5) Desenvolvimento metodológico da reunião – o presidente da reunião seguiu a pauta da reunião. A aprovação da ata foi adiada para a próxima reunião, pois o secretário não pode comparecer. O presidente apontou dificuldade de agendamento com a Seduc/GO para tratar dos atrasos das prestações de conta, da nomeação dos novos membros indicados e dos problemas que estão ocorrendo com o site do conselho. Sugeriu o envio de ofício e apoio ao MP/GO. O presidente expôs sobre os problemas levantados em prestações anteriores a respeito de reformas em escolas. Na palavra livre foram comentados problemas relativos ao pagamento do piso salarial dos professores, sobre a possibilidade de um projeto de formação

para os conselheiros municipais do Fundo. A conselheira, representante do FEE/GO, sobre a pesquisa realizada em outros conselhos estaduais.

6) Características dos participantes

- Os participantes estavam favoráveis a fiscalização e cobrança de procedimentos à Seduc/GO.

7) Relacionamento entre os participantes - Os representantes apresentavam comportamento de consenso e harmonia.

8) Competências técnicas dos participantes

- Representantes do CRM/GO – conhecimentos técnicos, legais e políticos.
- Representante do FEE/GO – demonstrou conhecimentos jurídicos e políticos.
- Representante da Undime/GO – demonstrou mais conhecimentos políticos do que técnicos.
- Representante sindicato/CNTE – orientados por profissionais da área de sua instituição.
- Representantes dos pais de alunos – demonstrou conhecimentos políticos.
- Representante do MP/GO – conhecimentos jurídicos.

Apreciação da reunião pela observadora – a reunião foi coordenada pelo presidente que apresentou dificuldades na relação com a Seduc/GO, porém o mesmo foi apoiado por todos os presentes. O CACS/GO está em um momento difícil de conseguir encaminhar as decisões, pois a falta do decreto de nomeação dos novos membros esvaziou a instituição e a Seduc/GO se mostra resistente ao procedimento legal.

Goiânia, 1 de fevereiro de 2012

Gene Maria Vieira Lyra Silva

Observadora