



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

7113 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS FUNDEB) EM UM MUNICÍPIO

Heder Amaro Velasques de Souza - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Micaela Balsamo de Mello - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Maria Couto Cunha - UFBA - Universidade Federal da Bahia

CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS FUNDEB) EM UM MUNICÍPIO

Palavras chave: Gestão Democrática – CACS FUNDEB – Controle Social

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco para o Estado brasileiro. Após períodos de retração democrática, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma época em que, ao menos na letra da lei e no discurso político, propunha-se a implementação de um sistema de proteção e ampliação dos direitos sociais para todos os indivíduos (AZEVEDO, 2001).

A nova CF trouxe, como fundamento, o “Estado Democrático de Direito”. Sua essência é a defesa das liberdades de expressão, da livre iniciativa, do equilíbrio das forças políticas, da independência e atuação colaborativa dos poderes em prol do interesse público e da sociedade, dando destaque para as expressões “liberdade”, “cidadania” e “justiça social”. No entanto, a letra da lei não se constitui em garantia de sua materialização na vida prática (LESSARD, CARPENTIER, 2016).

Para Ball, Magueri e Braun (2016), a materialidade do institucionalizado envolve “processos discursivos que são complexamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados” (BALL, MAGUIRE, BARUN, 2016, p. 13). Nesse sentido, necessitamos construir um conjunto institucional e uma conjuntura democrática que nos permitam alcançar na prática as garantias previstas no texto constitucional, sobretudo aquelas diretamente relacionadas aos direitos sociais mais amplos. Não pode haver democracia sem atuação efetiva da sociedade nas decisões do Estado (SILVA e LANGHOLZ, 2017). Por sua vez, a participação da sociedade na agenda estatal é uma conquista a ser realizada

diariamente, o que só poderá ocorrer através do fortalecimento das ações e instituições de Controle Social.

Nesse sentido, apresentamos aqui parte de um trabalho que teve como objetivo analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS FUNDEB em um município de um estado brasileiro. Para isso, desenvolvemos um estudo empírico, com abordagem qualitativa. Analisamos os formulários de cadastro do CACS no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; pareceres de prestação de contas disponíveis nos sites de órgãos de controle externo, como tribunais de contas dos municípios, Controladoria Geral da União - CGU. Além disso, foi aplicado um questionário on line, tendo como colaboradores 20 conselheiros do CACS FUNDEB que atuaram no município pesquisado entre os anos 2009 e 2019. O texto está organizado em quatro partes: esta introdução, uma seção teórica, a análise dos dados e as considerações finais.

2 CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: UMA CONQUISTA AINDA POR ALCANÇAR

O contexto de aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF) e de reforma do Estado foi marcado por diversas manifestações da sociedade civil, que reivindicava uma maior participação “nos mais diversos setores e nas mais diversas políticas públicas.” (DIEGUES, 2013, p. 83). Segundo esse autor, a palavra de ordem no final do século passado foi a “descentralização”. Impregnado de contradição, todavia, o termo foi apropriado pela agenda neoliberal na década de 1990 como a desresponsabilização do Estado frente às demandas da sociedade, assumindo os moldes da Nova Gestão Pública (OLIVEIRA, 2015). Por outro lado, foi empregado no sentido de tensionar em favor da institucionalização de espaços de participação e representação da sociedade na agenda estatal. Nesse tensionamento, passou-se a exigir a constituição de mecanismos efetivos de Controle Social direto sobre a administração pública estatal (DIEGUES, 2013, p. 85).

No final da década de 1980, emergiu destacadamente o conceito de Gestão Democrática no setor público, em oposição ao modelo conservador, autoritário, burocrático, racional e tecnicista vigente durante o regime militar (AZEVEDO, 2011). Esse movimento, contudo, não é homogêneo, pois reproduz a dinâmica que as instituições da sociedade estabelecem, marcando ora sua ampliação ora sua retração.

No contexto brasileiro atual, por exemplo, temos percebido um retrocesso e uma redução da participação social na agenda governamental. São exemplos disso o redimensionamento dado pelo Governo atual ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), através do decreto nº 9806/2019, ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), decreto Nº 10.224/2020, e ao Conselho Nacional de Educação (CNE). Alegando a necessidade de otimizar a atuação Conselhos, o Governo tem promovido na verdade uma redução sem precedentes da participação da sociedade civil nesses órgãos.

A Gestão Democrática da Educação está colocada como um princípio na CF em seu Artigo 206, inciso VI e na LDBEN no Artigo 3, inciso VIII, Artigos 14 e 56, entre outros. Segundo Vieira (2007, p. 64), “A gestão democrática é um dos temas mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização das políticas de educação e no cotidiano da escola.”. Para Bordignon e Gracindo (2006), a Gestão Democrática é uma nova forma de atuar na educação, constituindo-se num fazer coletivo, num processo contínuo de aperfeiçoamento da participação social cidadã na área.

Convém destacar, todavia, que ela não está dada. Sua implementação nas diferentes

esferas de poder é algo que precisa ser conquistado. Não por acaso, ao tratar sobre a Gestão Escolar Democrática, Paro (1987, p. 52) menciona a importância da “pressão por parte dos interessados” para a sua consolidação, colocando-a como uma conquista e não como algo dado, apesar da letra da lei.

Assim, a Gestão Democrática na Educação dar-se-á sempre pela disputa. Para tanto, é necessário que se construam espaços institucionais para o desenvolvimento do Controle Social. Como sabemos a Gestão Democrática e o Controle Social são dimensões interdependentes e inerentes ao processo de democratização do/no Estado brasileiro. Cabe-nos questionar, todavia, sobre como tais dimensões vêm sendo desenvolvidas e quais têm sido as consequências disso para a sociedade. Segundo Diegues (2013, p. 82),

Após a promulgação da Carta Constituinte de 88, os conselhos municipais de políticas públicas se constituíram protagonistas no processo de descentralização das políticas públicas, se configurando como um espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade e propiciando desta forma, o acesso da sociedade civil às instâncias decisórias.

A despeito do que diz o autor, há que se considerar as especificidades de cada contexto em que os conselhos atuam. É preciso observar, por exemplo, suas condições de paridade, a infraestrutura de funcionamento, a formação dos conselheiros e seu envolvimento efetivo na condução das políticas públicas. Além disso, é preciso verificar as condições reais de atuação desses organismos e sua capacidade de efetivamente melhorar a qualidade e a sustentabilidade dos serviços públicos para a sociedade em geral.

Na área da educação, a legislação prevê a existência dos conselhos. Em nível nacional, a LDBEN determinou, em seu Artigo 9º a existência do Conselho Nacional de Educação, de caráter permanente e com funções normativas e supervisoras. Da mesma forma, está prevista na lei geral e nas leis específicas dos estados e dos municípios a criação e manutenção dos seus conselhos estaduais e municipais de educação, também com funções normativas, supervisoras e deliberativas. Assim, embora a CF tenha criado as condições institucionais e implementação do Controle Social o seu exercício prático e efetivo precisa ser conquistado.

A trajetória do Controle Social do Estado no Brasil não foi / é pacífica nem amistosa. Ela é marcada por grandes resistências dos grupos sociais e políticos dominantes nas diversas regiões do país e pelo próprio organismo estatal (SILVA e LANGHOLZ, 2017).

3 A ATUAÇÃO DO CACS FUNDEB EM UM MUNICÍPIO: REALIDADE E PERSPECTIVAS

O FUNDEB foi criado em 2007 pela emenda constitucional nº 53/2006 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Substituiu o FUNDEF, que vigorou de 1998 até 2006 e foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.474, tendo sua vigência estabelecida para treze anos, até 2020. Desde 2015, vinha tramitando no Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição para criar um FUNDEB permanente. Após várias alterações, a emenda constitucional foi aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados em 21 de Julho deste ano e no Senado em 25 de Agosto último.

Conforme a lei que o criou, o FUNDEB compreende 20% das receitas constitucionalmente vinculadas à educação no âmbito dos estados e municípios. Isso significa dizer que, de todas as receitas de transferências obrigatórias do Governo Federal para os estados e os municípios (25% das receitas tributárias, segundo a CF de 1988), 20% compõe o

FUNDEB. Quando um município recebe os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos 25% que cabem à educação, 20% é exclusivamente FUNDEB, cuja aplicação está condicionada a regras e procedimentos próprios do fundo. Em boa parte dos municípios baianos, por exemplo, o FUNDEB é a maior e mais importante receita da educação.

Dessa forma, a existência de um Controle Social sobre a gestão do fundo é fundamental. Segundo a lei 11.474, o Controle Social sobre ele deve ser feito no âmbito dos estados e municípios através do CACS. De acordo com a legislação vigente,

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado formado por representações variadas, e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. Com essas características, o Conselho não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo (BRASIL, 2009, p. 30).

Com este estudo, buscamos analisar a atuação do CACS em um município baiano, considerando os seguintes aspectos: a paridade e autonomia, condições de trabalho e formação dos conselheiros.

3.1 Paridade e Autonomia – dois princípios para a efetivação do CACS

A Lei 11.474, em seu artigo 24, e normas complementares, como a portaria ministerial nº 481/2013, estabeleceram as regras de composição do CACS no âmbito da União, dos estados e dos municípios, constituindo com isso o princípio da paridade. Na esfera municipal, a lei previu a seguinte composição:

- a-) dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria de Educação;
- b-) um representante dos professores da educação básica;
- c-) um representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d-) um representante dos servidores técnico administrativos da Secretaria de Educação;
- e-) dois representantes de pais de alunos da educação básica pública;
- f-) dois representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
- g-) um representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver no município);
- h-) um representante do Conselho Tutelar, quando houver no município.

No caso do município em estudo, entre os anos de 2009 e 2019, o princípio da paridade não foi respeitado. Por exemplo, os conselheiros que presidiram o CACS nesse período, embora não tenham sido formalmente indicados pelo Poder Executivo Municipal como sua representação, mantiveram com ele algum vínculo direto, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Representatividade e vínculo funcional dos presidentes do CACS no município, conforme período

CONSELHEIRO PERÍODO	REPRESENTAÇÃO	VÍNCULO
---------------------	---------------	---------

Conselheiro (a) A 2009 - 2011	Diretores de escola	Ocupante de cargo comissionado de livre nomeação
Conselheiro (a) B 2011 - 2013	Conselho Tutelar	Conselheiro Tutelar.[1]
Conselheiro (a) C 2015 - 2017	Servidores das Escolas	Funcionária efetiva, ocupante de cargo de livre nomeação.
Conselheiro (a) D 2017 - 2019	Conselho Municipal de Educação	Funcionária efetiva, ocupante de livre nomeação

Obs. Não foram encontradas informações referentes ao exercício de 2013 a 2015.

De acordo com o Artigo 24 da Lei 11.474, cabe ao Poder Executivo Municipal indicar para compor o CACS apenas os seus representantes. As representações dos diretores das escolas, pais de alunos e estudantes devem ser indicadas pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades no âmbito municipal. Os representantes dos professores e servidores devem ser indicados pelas suas respectivas entidades sindicais e de classe. No entanto, os dados analisados apontaram que, no município em questão, 63,2 % dos conselheiros foram indicados ou convidados a participarem do CACS pelo Governo Municipal. Apenas 21% deles afirmaram que foram indicados pela sua entidade social ou de classe. Quanto ao vínculo funcional com o município, 63,2% são funcionários efetivos, 26,3 contratados temporariamente e 10,5 % nomeados. Dos conselheiros, 42,1% declararam que, quando membros do CACS, tinham ocupado cargos de livre nomeação pelo Prefeito. Nesse contexto, há que se considerar que a autonomia e a paridade previstas em lei para os conselheiros do CACS atuarem e exercerem o Controle Social sobre o fundo restaram prejudicadas.

3.2 Condições de trabalho, diligências e formação dos conselheiros

Quando questionados sobre as condições de trabalho para atuação do CACS, 52,6 % afirmaram que o município não disponibiliza as condições necessárias. Disseram que faltam apoio logístico, transporte, organização, agenda estruturada de trabalho e, principalmente, formação para os conselheiros. De acordo com um deles:

A gestão só quer entregar as contas para os conselheiros faltando pouco tempo para analisar. É pra piorar a situação só querem apresentar os relatórios resumidos. Infelizmente, muitos que fazem parte do conselho não tem preparo suficiente para realizar as cobranças devidas. Isso acaba prejudicando a fiscalização e facilitando para os gestores.

Ainda no tocante às condições de trabalho, foi mencionada a dificuldade de acesso às informações, o que contraria o Artigo 25 da Lei 11.474. Não por acaso, apenas 16,7% dos respondentes disseram que o CACS atua no município de acordo com o estabelecido em lei. Para 11,1% a atuação é precária; para 16,7% é insatisfatória; para 38,9% é razoável e para 16% é satisfatória. Foram questionados também sobre as atividades que desempenharam regularmente como membros do CACS. Dos entrevistados, 42,1% afirmaram que concentraram suas atividades na análise dos demonstrativos de receitas e despesas do fundo. Isso reforça a ideia contida nas respostas dos conselheiros, segunda a qual o trabalho do CACS consiste basicamente em emitir os pareceres sobre as prestações de contas, sem o devido acompanhamento da execução do fundo em tempo real.

De acordo com o inciso IV do artigo 25 da Lei 11.474, é função do CACS acompanhar a execução do Programa de Transporte Escolar - PNATE no âmbito dos municípios. Foi perguntado aos conselheiros sobre quais atividades eles desenvolveram em

relação ao acompanhamento do transporte escolar no município. Deles, 50% afirmaram que apenas emitiram os pareceres sobre as prestações de contas, sem qualquer tipo de acompanhamento. Outros 39,9% disseram que nunca atuaram nessa área.

Quando questionados sobre o nível de conhecimento que tinham sobre as funções do CACS e do FUNDEB, 73,7% dos respondentes informaram ter “clareza sobre quais são as funções do CACS e de seus conselheiros em relação ao FUNDEB”. No entanto, na questão posterior, quando questionados se foram capacitados previamente para as funções de conselheiros, 57,9% deles disseram que não. Então, cabe questionar como tinham clareza sobre suas funções se não foram capacitados para isso. Aqui reside uma contradição. Ao serem questionados sobre a existência de alguma formação durante o exercício do mandato como conselheiros, 47,4 % afirmaram que não e outros 10,5 % disseram que “poucas vezes”.

A formação aparece na pesquisa como uma prioridade para o exercício dos conselheiros no âmbito do CACS desse município. Os conselheiros disseram unanimemente que a ausência de uma formação adequada para os conselheiros constitui-se num grande entrave ao bom desempenho do CACS.

Pelo exposto até aqui, reiteramos a importância do CACS para o exercício do Controle Social no município estudado. No entanto, apontamos como uma questão a ser resolvida a falta de paridade na composição do órgão, algo que, sem dúvida, um estudo mais aprofundado poderia desvelar graves conseqüências para a gestão do fundo público da educação no município. Outras questões a serem observadas são a condição de funcionamento do órgão e a capacidade técnica dos conselheiros para realizar suas funções.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os CACS constituem-se em importantes ferramentas de mobilização e participação da sociedade na Gestão Pública. A partir do espaço institucional criado pela CF, no movimento de redemocratização do Brasil e da reforma do Estado, desenvolveram-se como organismos sociais de função preponderante para a efetivação do Controle Social e da Gestão Democrática no setor público brasileiro.

No caso do CACS FUNDEB, observamos no município pesquisado, a existência formal do órgão e sua atuação junto ao Poder Público local. No entanto, sua função de órgão de Controle Social tem sido prejudicada, uma vez que, em sua composição, não se tem observado o princípio da paridade. Outro problema é a formação precária dos conselheiros, que segundo eles próprios, prejudica o bom desempenho de suas funções no órgão.

Tais situações em relação ao CACS foram sinalizadas no referencial teórico utilizado como sendo recorrentes também em outros municípios e estados da federação, não sendo, portanto, algo isolado daquele município. Trata-se de uma questão estrutural do Estado brasileiro que precisa ser superada, conforme dizem Silva e Langholz (2017), Diegues (2013).

Figurou em lugar de destaque em nossa análise a necessidade de o município promover a formação (inicial e continuada) dos conselheiros, para que eles alcancem a condição adequada ao exercício de suas funções no órgão. Concluímos que, no tocante ao período analisado, a atuação do CACS FUNDEB no município foi apenas ritualística, formal, não sendo possível cumprir efetivamente o seu papel de Controle Social sobre o Fundo e fortalecimento da Gestão Democrática da Educação.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. **A Educação como Política Pública**. 2. Ed. Ampl. – Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BALL, MAGUIRE, BARUN. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Editora UEPG, Ponta Grossa, 2016.

BORDIGNON e GRACINDO. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: FERREIRA e AGUIAR. (orgs.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5ª Ed.- São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Manual de Orientação do FUNDEB**. Brasília, 2009.

DIEGUES, G. C.. **O Controle Social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais**. Revista NAU Social - v. 4, n. 6, 2013.

LESSARD, C.; CARPENTIER, A. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

PARO. **Administração escolar: introdução crítica**. 16 ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA e LANGHOLZ. O Controle Social na atuação do CACS-FUNDEB: uma análise no município de NANUQUE – MG. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**. V. 1. N. 1, 2017.

[1] Este conselheiro, embora indicado para a composição do Cacs pelo Conselho Tutelar, manteve com o município uma relação direta durante alguns anos, como presidente de entidade filantrópica conveniada.