

GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL: possibilidades e limites dos conselheiros do Fundeb¹

Cecilia Maria Mourão Carvalho²

A participação da sociedade civil na gestão pública pode produzir resultados no que concerne à descentralização e transparência da gestão pública. Os Conselhos de Controle Social constituem espaços que evidenciam as relações entre estado, sociedade, democracia e participação. Desta forma, este artigo tem como objetivo discutir como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Mucuri-BA exerce o controle social sobre os recursos do Fundo. Apresenta uma síntese de conceitos basilares pertinentes ao tema, discorrendo sobre a importância da democracia participativa, o histórico e evolução dos Conselhos sociais a partir de SALLES (2010), TATAGIBA (2002), (AVRITZER (2002), DAGNINO (1988) e GOHN (2011). Através de pesquisa exploratório-empírica o estudo foi executado, utilizando-se de técnicas de entrevista semi-estruturada, aplicação de questionários e análise documental. A análise do Conselho do Fundeb de Mucuri evidencia a fragilidade política de seus atores e da atuação dos mesmos no Conselho. Indica ainda que é necessário assegurar algumas condições para que a participação cidadã se efetive no âmbito dos Conselhos de Controle Social.

Palavras-chave: Gestão democrática; Participação; Controle social; Conselho do Fundeb.

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade na gestão pública foi institucionalizada no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, embora, há quase cinquenta anos, a Declaração dos Direitos do Homem preconizasse a participação direta do cidadão na gestão pública ao declarar que “todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (Art. XXI, inciso I). Lyra (2010) expõe que poucas constituições reproduziram esse princípio, de modo que a brasileira o fez apenas em 1988: “Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 1º, par. Único).

A intensificação da participação popular nos processos decisórios, de elaboração e implementação de políticas, evidencia um novo modelo de gestão, aberto à participação da sociedade organizada com o objetivo de tornar os serviços públicos mais eficientes a partir da realidade local.

De acordo com Braga (2011) a Constituição Federal promulgada em 1988

¹ Artigo elaborado para fins de avaliação no curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da UNEB/UAB.

² Graduada em Pedagogia, Especialista em Supervisão Escolar e Educação Infantil. Professora Auxiliar na Universidade do Estado da Bahia, UNEB – Campus X. Coordenadora Pedagógica da Rede Municipal de Educação de Mucuri – BA. Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Mucuri – BA. Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/5138342058241163>. Endereço eletrônico: cmmouraocarvalho@hotmail.com.br.

passou a valorizar os aspectos sociais pela força da atuação de movimentos sociais que se fizeram presentes junto à Assembleia Constituinte, em lutas herdadas das ações contra o regime militar. [...] trouxe avanços relevantes no campo do controle social da política educacional, [...] ao mesmo tempo em que fomentou as movimentações para a construção de diretrizes para a educação. (BRAGA, 2011, p. 60)

Salles (2010) destaca que a criação dos Conselhos Municipais na Constituição de 1988 “afeta diretamente o exercício da participação no município ao mesmo tempo em que cria espaços de legitimação e responsabilização direta do cidadão nos âmbitos governamental e fiscalizador”. (SALLES, 2010, p. 25)

Segundo Gonh (2007), nos anos 90,

a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública [...] A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade [...] Os conselhos gestores [...] são os maiores exemplos. (GONH, 2007, p. 35)

Os Conselhos constituem elemento essencial de democratização das ações governamentais. Avritzer (2000) conceitua-os enquanto mecanismos participatórios na gestão pública, como

instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e ou deliberativos, que reúne, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta. (AVRITZER, 2000, p. 18).

Benevides (apud SALLES, 2010, p. 42) definiu o regime democrático brasileiro como semidireto porque a Constituição inclui o mecanismo da democracia direta, além de estabelecer o sistema representativo. A mesma autora defende a complementaridade entre as formas de representação e de participação para o aperfeiçoamento da democracia.

SALLES (2010) aponta que a instituição da gestão local de fundos federais foi um fator fundamental para a implementação dos conselhos gestores de políticas públicas ou conselhos setoriais, pois foram considerados obrigatórios para o repasse de recursos federais para Estados e municípios e peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Podemos situar, nesse contexto, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339/2006, convertida na Lei nº 11.494/2007 e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278 do mesmo ano. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O Fundeb tem vigência estabelecida para o período 2007-2020.

Nesse texto o controle social é compreendido na perspectiva da participação social nas políticas públicas desde as suas formulações, acompanhamento de suas execuções até a definição de destinação de recursos para atender aos interesses da coletividade. Braga (2010) considera que o controle social além da função política tem também uma função jurídica e uma função social.

O objetivo da pesquisa foi verificar como os conselheiros do Fundeb de Mucuri – BA estão exercendo o Controle Social sobre o Fundo. A pesquisa realizada foi do tipo exploratória e de natureza teórico-empírica, utilizando da pesquisa de campo e do acervo bibliográfico para seu desenvolvimento. Envolveu entrevistas e pesquisa documental para verificar de que forma o CACS-FUNDEB de Mucuri – BA está exercendo o controle social sobre os recursos do Fundo.

O estudo de caso foi a metodologia empregada para investigar as características do CACS Fundeb de Mucuri, bem como o desempenho de suas funções dispostas na lei 11.494/2007 e na Lei Municipal n. 526/2007 que cria o Conselho do Fundeb no município de Mucuri – BA.

O estudo de caso cumpre o objetivo de colocar o pesquisador numa relação direta com o seu objeto, oferecendo-lhe informações para atingir o objetivo da pesquisa.

A elaboração desse artigo passou pelas etapas de: caracterização do Conselho do Fundeb de Mucuri BA, análise da documentação; elaboração e aplicação dos instrumentos de coleta de dados; estudo de campo e análise de informações. Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados questionários para os conselheiros do Fundeb de Mucuri, universo que permitiu um critério amostral de cinco questionários e análise documental, através da consulta ao livro de atas do Conselho atual, constituído em junho de 2011.

Foram referências de análise as seguintes categorias: características do CACS Fundeb Mucuri – BA: funções, composição, mandato, estrutura e funcionamento; Interlocução do Conselho com a gestão pública municipal e os poderes constituídos.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira discute-se os conceitos basilares do tema a partir de autores que contribuem para o referencial teórico do estudo. Além disso, aborda o histórico da participação da sociedade civil em Conselhos. Na segunda parte expõem-se os dados coletados, analisa-os à luz da legislação municipal e federal e do referencial teórico utilizado. A última parte trata das conclusões da pesquisa.

1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Os Conselhos Municipais inscrevem-se no esforço pela consolidação da Democracia no país, como medida institucionalizada decorrente do processo de redemocratização propondo uma nova forma de representação que não a eleitoral. De acordo com Salles (2010)

a representatividade dos conselhos é uma garantia de que as decisões por eles tomadas serão legitimadas e, no sentido inverso, a legitimidade reassegura a representatividade, em um processo de retroalimentação. A construção da representatividade está fortemente associada à forma de escolha das entidades não vinculadas ao governo municipal. (SALLES, 2010, p. 47)

A legislação no município de Mucuri – BA que cria o Conselho do Fundeb, Lei n. 526/2007, fixa as entidades que integrarão o Conselho. Salles (2010) discute que, embora a cultura democrática esteja avançando no país desde os anos 80, muitas vezes a nova institucionalidade oculta velhas práticas.

No caso dos conselhos, muitas vezes seu papel é o de ratificar as decisões emanadas do Poder Executivo Municipal, que coopta seus membros fazendo-os perder os vínculos de representação com a sociedade. (SALLES, 2010, p. 52)

Daí a importância de observarmos a composição do Conselho para melhor compreendermos a sua atuação. A paridade entre os representantes do Estado e da sociedade é uma forma de garantir o equilíbrio de decisões. No entanto, Tatagiba (2002, p. 55) aponta que “tem sido muito difícil reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais”. A igualdade numérica resultaria no equilíbrio no processo decisório, porém, em Mucuri, esse equilíbrio inexistente, haja vista dados sobre a composição e sobre a participação dos segmentos nas reuniões do Conselho.

Contribui Tatagiba (2002) quando analisa várias razões para essa falta de equilíbrio:

nossa cultura política, que valoriza o argumento técnico em detrimento de outros saberes; o despreparo dos conselheiros representantes da sociedade; o descaso do Estado em relação ao conselho, pois destaca para representá-lo nas reuniões pessoas também despreparadas e/ou com baixo poder de decisão; Tatagiba (apud SALLES, 2010, p. 53).

2 CARACTERIZAÇÃO E ATUAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB DE MUCURI

2.1 Funções

Estão estabelecidas na Lei Municipal n. 526/2007, Art. 2º, as seguintes atribuições do Conselho do Fundeb:

- I – acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB;
- II – assessorar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do poder executivo municipal, com o objetivo de encaminhar dados estatísticos e financeiros que orientam execuções relativas ao Fundeb;
- III – examinar os registros contábeis e demonstrativos mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundeb;
- IV – supervisionar e emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundeb, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal; e
- V – outras atribuições que a legislação específica estabeleça.

O Regimento Interno do Conselho Municipal do Fundeb de Mucuri amplia essas atribuições, discriminando com mais detalhes as atribuições dos conselheiros.

Em pesquisa realizada com os conselheiros sobre a função do Conselho do Fundeb no Município muitos apontaram as funções já elencadas no regimento e nas leis municipal e federal que criam o Fundo, revelando ciência das funções dos conselheiros do Fundeb no município.

2.2 Composição

Conforme Lei 526/2007, art. 3º, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUndeb de Mucuri- BA seria constituído por 12(doze) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes.

Representatividade no Conselho do FUndeb em Mucuri BA

Segmento	Quantidade
-----------------	-------------------

Pais de alunos das Escolas Públicas Municipais	2
Estudantes da Educação Básica Pública	2
Professores das Escolas Públicas Municipais	1
Servidores técnico-administrativos das Escolas Públicas Municipais	1
Diretores das Escolas Públicas Municipais	1
Poder executivo municipal – Secretaria Municipal de Educação	1
Conselho Municipal de Educação	1
Conselho Tutelar	1
Poder Legislativo Municipal	1
Escola privada do município	1

Fonte: Lei Municipal 526/2007, art. 3º.

Observa-se, na composição atual do Conselho³, instituído pelo decreto municipal n. 1073 de 18/11/2011, a ausência do segmento Estudantes da Educação básica pública, o que fere a Lei Municipal 526/2007 e a Lei Federal n. 11494/2007, que institui o Fundeb. A mesma Lei Federal não prevê representantes de escola privada e do Poder legislativo municipal, no entanto a Lei Municipal os incluiu.

Na atual composição houve acréscimo de um representante do Poder Executivo Municipal, o que seria permitido pela Lei Federal, porém não foi regulamentado em âmbito municipal.

Tal composição compromete a função precípua do Conselho que é exercer o Controle social, já que a maioria dos membros ativos são ligados ao governo. Tal observação foi pontuada por um conselheiro entrevistado:

A dificuldade maior do Conselho no seu desempenho é justamente os conselheiros que não comparecem em sua maioria nas reuniões e quando comparecem sempre são os ligados ao Gestor Municipal. (Entrevistado 1)

Analisando o índice de frequência às reuniões percebe-se que é um dado relevante, na medida em que pode sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concedida à

³ A consulta à composição do Conselho está disponível no sítio do FNDE, consulta ao CACS Fundeb, onde constam os nomes dos membros, o decreto de nomeação, o segmento que representa, a vigência do conselho e a situação, que em junho de 2013 era regular.

participação nos conselhos por parte das entidades não-governamentais e das próprias secretarias e instâncias governamentais.

A ausência dos conselheiros nas reuniões foi pontuada por todos os entrevistados como a maior dificuldade encontrada no desempenho das funções de conselheiro.

Dificuldade em relação à composição do conselho, pois como sabemos que depois de eleitos os conselheiros falta-lhes um pouco de compromisso em relação à presença frequente nas reuniões. (Entrevistado 2)

Conforme levantamento, representado na tabela abaixo, de 27/06/2011 a 27/06/2013 ocorreram 20 reuniões do Conselho sendo que os segmentos abaixo estiveram presentes:

SEGMENTO	QUANTIDADE DE REUNIÕES QUE PARTICIPARAM
Pais de alunos das Escolas Públicas Municipais	02
Professores das Escolas Públicas Municipais	20
Servidores técnico-administrativos das Escolas Públicas Municipais	18
Diretores das Escolas Públicas Municipais	10
Poder executivo municipal	12
Poder executivo municipal – Secretaria Municipal de Educação	20
Conselho Municipal de Educação	16
Conselho Tutelar	03
Poder Legislativo Municipal	02
Escola privada do município	02
Estudantes da Educação Básica Pública	00

Fonte: Livro de Ata do Conselho Municipal do Fundeb de Mucuri – BA

Há que se destacar que a atual presidente do Conselho pertence ao segmento professores e o segmento estudantes não tem representação no Conselho, por isso não houve participação desse segmento nas reuniões. Os representantes dos pais tem pouca participação, segundo presidente do conselho, por haver dificuldade de comunicação da agenda de reuniões com os mesmos.

2.3 Como o Controle Social é exercido

Os conselheiros se reúnem, ordinariamente, uma vez ao mês. Nas reuniões analisam os demonstrativos mensais do Fundeb, a folha de frequência das escolas, a folha de pagamento dos profissionais do magistério dentre outros. Um dos conselheiros aponta que, “quando há necessidade, fazem visitas nas instituições de ensino, verificando o seu funcionamento, comparando informações e investigando denúncias”, (Conselheiro 1) porém tal prática é pouco comum.

Quanto a irregularidades detectadas, segundo conselheiros entrevistados, “são encaminhadas, por escrito, pedido de providência, no primeiro momento ao secretário de educação, apontando a solução ou medidas a serem adotadas” (conselheiro 2).

Não há registros de acionarem o Ministério Público ou o Legislativo para apuração de denúncias. Quanto ao acesso à documentação do Fundeb, foi apontada lentidão no atendimento às solicitações, por parte da prefeitura municipal.

2.4 Interlocução do Conselho com a gestão pública municipal e os poderes constituídos

Sobre as relações entre o Conselho do Fundeb e o gestor municipal, de acordo com dois conselheiros: “é uma relação extremamente passiva, trabalhando em parceria com o poder municipal”, “é democrática e transparente, primando pelo diálogo”. No entanto, um dos conselheiros aponta que “dos que participam regularmente das reuniões, em sua maioria, a relação é de complacência”.

Quanto à autonomia, tanto a Lei Federal 11494/2007, quanto à Municipal 567/2008, preconizam respectivamente que

os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local. (Art. 24, § 7º) O Conselho do Fundeb atuará com autonomia em suas decisões sem subordinação ou manter vínculos com Poder Executivo Municipal. (Art. 10, § 4º)

No entanto, foi apontado por um conselheiro que o Conselho tem “pouca autonomia, ou melhor, a maioria atende aos interesses do Gestor Municipal”.

Silva (apud SALLES, 2010) argumenta que a participação democrática na gestão pública vai além da presença de membros da sociedade civil nos conselhos.

Para que esses espaços sejam efetivos sem suas possibilidades inovadoras e oxigenadoras da gestão pública é preciso que os conselheiros tenham

capacidade e possibilidades de intervenção, de mobilização e dinamização da ação conselhistas tanto nas reuniões, como nas mais variadas situações. (SILVA, 2009, p. 99 apud SALLES, 2010, p. 56)

A cartilha de formação do MEC traz as seguintes condições para fortalecimento dos conselhos: “Autonomia; infra-estrutura; transparência e socialização de informações; visibilidade; integração; articulação; capacitação Continuada dos Conselhos.” (BRASIL, 2009, p. 124)

Pelo que se pode observar nas entrevistas, o município oferece certas condições estruturais para o funcionamento do conselho como: a disponibilização de uma secretária executiva, o apoio logístico para as reuniões e visitas às escolas e obras, o espaço físico para reuniões e outros.

Alguns conselheiros tiveram acesso a um curso de formação à distância oferecido pelo MEC em 2011 e 2012 e informaram que essa formação foi relevante para a atuação no conselho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando os objetivos colocados para esse estudo, observa-se que, o Controle Social exercido pelos conselheiros do Fundeb de Mucuri, não tem sido realizado de forma efetiva, antes nos limites de um conselho, cuja composição, compromete o desempenho de suas funções.

Quanto à transparência e socialização das ações, o Conselho não tem a prática de publicizar suas ações de forma regular. Já emitiu dois informativos durante o ano de 2012, porém não deu maiores explicações e detalhamentos quando solicitados pela comunidade.

Há que se pontuar que, para realização da pesquisa, o acesso a muitas informações fora dificultado e o retorno dos questionários foi mínimo. Dentre os que deram retorno houve contradições em relação a aspectos como irregularidades encontradas, relação entre os conselheiros e poder municipal, autonomia, acesso a informações.

Um ponto de convergência foi a contribuição que o Conselho do Fundeb pode dar para a garantia do direito à educação básica. Todos concordaram que, à medida que o Conselho atuar eficazmente no controle social, inibirá ações de má utilização dos recursos financeiros, o que iria aumentar a qualidade da educação básica. Nos limites desse texto busca-se comprovar que a participação da sociedade civil no espaço dos conselhos, especificamente o conselho do

FUndeb, pode potencializar a qualidade da educação básica pública. Quiçá nossos conselheiros se atentem para o efetivo controle social dos recursos do Fundeb, teremos uma educação pública com mais qualidade social no Brasil.

REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação.** Dados, Rio de Janeiro, v. 50. N. 3, 2007.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Módulo Fundeb.** Brasília: MEC, FNDE, 2009. (Formação pela Escola)

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb.** 2011, 176 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LYRA, Rubens Pinto. **Os Conselhos Estaduais de Direitos do Homem e do Cidadão e a Democracia Participativa.** *Revista de Informação Legislativa.* Brasília, Senado Federal. n. 130, p. 175-182, abr./jun. 1996.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: VCAPES: UAB, 2010.

SILVA, Marta Zorzal; BRITO JUNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES.** São Paulo: Annablume, 2009.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.