

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO A PARTIR
DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB
NO MUNICÍPIO DE CAPITÃO POÇO/PA.**

Belém/PA

2012

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO A PARTIR
DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB
NO MUNICÍPIO DE CAPITÃO POÇO/PA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Professora Dra. Rosana Maria Oliveira Gemaque.

Belém/PA

2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –
Biblioteca Profª Elcy Rodrigues Lacerda / Instituto de Ciências da Educação / UFPA, Belém-PA

Santos Filho, João Ribeiro dos.

Limites e possibilidades do controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA; orientadora, Profª. Drª. Rosana Maria Oliveira Gemaque. – 2012.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2012.

1. Educação e Estado – Capitão Poço (PA). 2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. 3. Controle social – Capitão Poço (PA). I. Título.

CDD - 22. ed.: 353.8225098115

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO

LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO A PARTIR DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE CAPITÃO POÇO/PA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rosana Maria de Oliveira Gemaque (ICED-UFPA)

Orientadora

Prof^o. Dr. Marcos Edgar Bassi (UFPR)

Examinador externo

Prof^a. Dr^a. Ney Cristina Monteiro de Oliveira (ICED-UFPA)

Examinadora interna

Prof^a. Dr^a. Vera Lúcia Jacob Chaves (ICED-UFPA)

Examinadora interna (suplente)

Avaliado em ____/____/2012.

Conceito_____

*O público
lugar onde tudo acontece,
onde se prova o amor
a identidade se afirma,
a justiça é destino;
a verdade, horizonte,
compromisso, a liberdade.
Ali nasce a tolerância,
luz e solidariedade,
floresce o diálogo,
cresce a força,
acontece a responsabilidade.
(Murray Gell-Man)*

Dedico a todos que acreditam no poder transformador da educação.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a Deus, PAI, criador da vida e principal fonte de sabedoria que a cada dia me enche de coragem e me guia rumo às conquistas;

Agradeço a minha mãe Ilza, pois mesmo diante de tantas dificuldades, sempre acreditou na educação como fonte de transformação e de crescimento pessoal e profissional;

Agradeço também aos meus irmãos Josélia, Eunice, José, Ananias, Carlito, Jurandí, Gilmar, César, Sérgio, Marcos Antônio, Roberto, Fernando e Katiane, que compartilham comigo momentos de dificuldade e de alegria;

À minha orientadora, Professora Dra. Rosana Gemaque, que pacientemente soube compreender minhas limitações e encaminhar com sabedoria as orientações para realização deste trabalho;

Aos integrantes da banca examinadora, Professor Dr. Marcos Bassi e Professora Dra. Terezinha Fátima Andrade, em especial pelas excelentes contribuições no momento de qualificação, que permitiram avanços consideráveis no texto;

Aos meus colegas de turma da Linha de Pesquisa Políticas Públicas Educacionais, Adriane, Alexandre, Ana Maria, Áurea, Bruno, Crisolita, Danielle, Denise, Fred, Iza, Lucenil, Michelle, Nicolau e Riane, pelo companheirismo e pela troca de experiências e apoio nos momentos de dificuldade na construção do texto;

A Flávia Renata, em especial pela paciência com os momentos de desespero e inquietude na construção textual, que me tornaram uma pessoa difícil de conviver;

A todos os integrantes do Grupo de Gestão e Financiamento da Educação GEFIN, espaço onde muito aprendi, cresci e obtive muitos amigos;

Aos meus amigos do Tribunal de Contas da União, em especial ao colega Márcio Sobreira, meu incentivador no crescimento profissional pautado na responsabilidade social;

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Educação pelos conhecimentos compartilhados e aos servidores, pelo apoio no andamento dos estudos.

RESUMO

Trata-se de estudo acerca do controle social dos recursos do Fundeb, realizado no município de Capitão Poço, região nordeste do Estado do Pará. A pesquisa objetivou analisar os limites e as possibilidades relativas à efetivação de controle social, por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no referido município. O estudo foi norteado pelo questionamento se as características e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em âmbito municipal, o configuram como espaço ou esfera pública que possibilita a efetivação do controle social e o exercício da cidadania. Em relação à metodologia de pesquisa, adotou-se abordagem qualitativa, com estudo de caso instrumental desenvolvido mediante pesquisa de campo. A coleta de dados foi desenvolvida por meio de documentos, entrevistas e observação não participante. A análise foi desenvolvida tendo como referência a categoria central **controle social do Fundeb**, a partir dos seguintes temas ou subcategorias: **esfera pública; composição e atuação do conselho; concentração de decisões; gestão patrimonialista**. Os resultados mostraram que o conselho do Fundeb de Capitão Poço apresenta forte concentração das decisões no próprio Poder Executivo, inclusive com a organização do processo de escolha dos membros e que não representa efetivamente um espaço de interação entre Estado e sociedade. Também se observaram reflexos de gestão marcadamente patrimonialista, com destituição do conselho do Fundeb e nomeação de novos membros, sem o correspondente processo eleitoral, no início do mandato do chefe do Poder Executivo. A análise revelou ainda a existência de desarticulação dos conselheiros com suas bases; fragilidade na mobilização das entidades representadas; falta de informação e de capacitação dos conselheiros para o exercício do controle social; e ausência de fornecimento de relatórios mensais por parte do Poder Executivo, para fins de análise pelos integrantes do Conselho. Em síntese, a pesquisa revelou que o controle social do Fundeb em Capitão Poço ainda não se instalou efetivamente. O estudo de caso instrumental desenvolvido em Capitão Poço/PA permitiu inferências quanto à necessidade de desenvolver outros estudos relacionados à temática, como por exemplo: valorização dos profissionais da educação e controle social do Fundeb; institucionalização do controle social do Fundeb como imposição, sem participação social em nível local.

PALAVRAS-CHAVE: Controle social; Fundeb; esfera pública; limites; possibilidades.

ABSTRACT

It is the study of the social control Fundeb's resources held in the town of Capitão Poço, in the northeastern region of Pará. The study aimed to analyze the limits and possibilities related to the effectiveness of social control, through the Advisory Fundeb's Council and Social Control in the municipality. The study was guided by the question whether the characteristics and functioning of the Advisory and Social Control Fundeb's Council, at the municipal level, have the shape of an interval or the public sphere that allows the realization of social control and citizenship. Regarding research methodology, qualitative approach was adopted, with instrumental case study, developed through field research. Data collection was conducted by documents, interviews and non-participating observation. The analysis was developed having as its reference the main category of Fundeb's social control, based on the following themes or subcategories: the public sphere; board composition and performance, gathering decisions, asset management. The results showed that Capitão Poço Fundeb's Council gather most of its decisions in the Executive Branch, including organizing the process of choice of the members and do not effectively represent a space for interaction between State and society. Also observed reflexes of the asset management, with the removal of the Fundeb's Council members and designating the new ones, without the proper electoral process, in the beginning of the Executive Leader's tenure of office. The analysis also revealed the existence of disarticulation of the councillors with their bases; fragility in the mobilization of the represented entities, lack of information and training of councillors for the exercise of social control, and lack of provision of monthly reports by the Executive Branch for analysis purposes by Council's members. In summary, the research revealed that social control in the Fundeb Capitão Poço is not effectively settled yet. The instrumental case study, developed in Capitão Poço/PA, allowed inferences about the need to develop other studies related to the theme, such as: valuation of education professionals and Fundeb's social control; institutionalization of social control Fundeb as an imposition, without participation social at the local level.

KEY-WORDS: social control; Fundeb; public sphere; limits; possibilities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E TABELAS

ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Mapa do Estado do Pará, destaque para o município de Capitão Poço.....	92
Ilustração 2 - Livro de atas do Conselho do Fundeb de Capitão Poço.....	112

QUADROS

Quadro 1 - Recursos financeiros para formação do Fundeb.....	18
Quadro 2 – Municípios do Estado do Pará com Conselho do Fundeb regulares junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.....	26
Quadro 3 - Quantitativo de entrevistados/Representação.....	30
Quadro 4 - Composição dos Conselhos do Fundeb, com base na Lei 11.494/2007.....	80

TABELAS

Tabela 1 - Receita corrente, período 2007-2010.....	28
Tabela 2 – Estabelecimentos escolares, por esfera de governo (2007 a 2010)..	96
Tabela 3 - Número de matrículas, ano-base 2010.....	97
Tabela 4 – IDEB nas redes escolares de Capitão Poço.....	98
Tabela 5 – IDEB Nacional por dependência administrativa.....	98
Tabela 6 – Receitas do ensino, Capitão Poço/PA.....	99
Tabela 7 - Remuneração do magistério com recursos do Fundeb.....	120

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
EC	Emenda Constitucional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IRRF	Imposto de Renda Retida na Fonte
ISSQN	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre transmissão de bens e imóveis intervivos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITRM	Imposto Territorial Rural, arrecadado pelos municípios
MEC	Ministério da Educação
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará

SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Origem do estudo, questões norteadoras e objetivos da pesquisa....	14
1.2	Procedimentos teórico-metodológicos.....	24
2	ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL	35
2.1	Políticas Educacionais, Reforma do Aparelho do Estado e Controle Social.....	35
2.2	Considerações sobre a participação popular no Brasil.....	43
2.3	Participação, Cidadania e Controle Social.....	48
2.4	Controle social e outras formas de controle.....	56
2.5	Conselhos de acompanhamento da execução de políticas públicas: Aspectos conceituais.....	63
2.6	A disseminação dos conselhos no Brasil e suas dificuldades.....	67
3	CONTROLE SOCIAL: DO FUNDEF AO FUNDEB	72
3.1	Conselho do Fundef – limitações na atuação.....	72
3.2	Alterações legislativas para a atuação dos conselhos do Fundeb: representação, deliberação e controle.....	76
4	O CONSELHO DO FUNDEB EM CAPITÃO POÇO/PA	92
4.1	Aspectos histórico, cultural, econômico e educacional de Capitão Poço.....	92
4.2	O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em Capitão Poço.....	100
4.2.1	<i>Composição e escolha dos membros do Conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA</i>	100
4.2.2	<i>Organização e funcionamento</i>	111
4.2.3	<i>Atuação do Conselho do Fundeb</i>	114

5 LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTROLE SOCIAL: CONSELHO DO FUNDEB DE CAPITÃO POÇO/PA.....	129
5.1 Conselho do Fundeb: processo de participação incipiente.....	129
5.2 Composição e atuação do conselho do Fundeb de Capitão Poço: reflexos da centralidade no Poder Executivo.....	138
5.3 Controle social do Fundeb: limitações e possibilidades de avanço na atuação.....	141
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS.....	158
APÊNDICE A - Instrumento de coleta de dados – Roteiro de entrevista.....	172
APÊNDICE B - Termo de consentimento de uso de dados de entrevista.....	174
APÊNDICE C – Síntese do conteúdo das atas do Conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA – biênio 2009/2011.....	175

1 INTRODUÇÃO

1.1 Origem do estudo, questões norteadoras e objetivos da pesquisa

O interesse pelo tema controle social surgiu em decorrência da atividade profissional exercida no Tribunal de Contas da União (TCU), como Auditor Federal de Controle Externo. Essa função abrange a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial dos recursos públicos pertencentes à União, incluindo os repassados voluntariamente (convênios e congêneres) ou por disposição legal aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os repasses legais da União aos demais entes federados para atendimento às áreas sociais de educação, saúde e assistência social exigem a participação da sociedade no controle e acompanhamento da aplicação dos recursos.

Na área de Educação, a fiscalização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pelo auditor do TCU, nos Estados em que há complementação financeira da União, inicia-se pela análise do orçamento que inclui informações sobre os valores repassados. Além disso, analisam-se pareceres emitidos pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo acerca da prestação de contas. Ademais, há disposição legal na lei de criação do Fundeb que estabelece a necessidade de uma constante relação dos tribunais de contas com os Conselhos de Acompanhamento, inclusive no recebimento de denúncias, pelos órgãos de controle, em face de má aplicação dos recursos.

No planejamento estratégico do TCU (disponível no site www.tcu.gov.br) uma das diretrizes é o fortalecimento do controle social e em função disso há incentivo da Corte de Contas da União à qualificação dos profissionais integrantes de seu corpo técnico acerca do tema.

Em palestras destinadas aos conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de diversos municípios paraenses,

no âmbito do Programa “Olho Vivo No Dinheiro Público”¹, promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), sobre o tema prestação de contas de recursos federais transferidos a Estados e municípios, começaram a surgir questionamentos sobre a efetividade no controle dos recursos do Fundeb pelo Conselho de Acompanhamento do respectivo Fundo, sobretudo em virtude do aparente desconhecimento dos conselheiros acerca da legislação específica do Fundeb.

Ao considerar que o controle social dos recursos do Fundeb está inserido no escopo do financiamento da educação básica, convém esboçar o percurso normativo acerca do financiamento da educação, a partir da Constituição Federal de 1988, que culminou na instituição do Fundeb e na exigência de controle social dos recursos destinados ao referido Fundo.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT- texto original), nos dez primeiros anos de sua vigência, o desenvolvimento de esforços pelo Poder Público, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade para garantir a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos destinados à educação para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Este percentual de 50% (cinquenta por cento) dos recursos destinados à educação para a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental era para ser aplicado pelas três esferas de governo.

A Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o art. 60 do ADCT, subvinculando percentuais dos recursos destinados à educação para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental.

Esta Emenda Constitucional reduziu o percentual da União para o equivalente a 30% (trinta por cento) do percentual vinculado à educação (18%, conforme art. 212 da CF) e ampliou a destinação de recursos, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, por estados e municípios para 60% (sessenta por cento) do percentual vinculado de 25% para estes entes federados.

¹ Trata-se de um programa institucional de capacitação de conselheiros das áreas sociais: saúde, assistência social e educação.

O objetivo da EC 14 foi assegurar a universalização do atendimento do ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério, por meio de fundo específico por um período de dez anos. Essa Emenda Constitucional criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Fundo de natureza contábil que estabeleceu a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, com destinação de percentual mínimo de 15% (quinze por cento) de alguns recursos fixados no próprio texto constitucional, cuja distribuição se dava proporcionalmente em relação ao número de alunos do ensino fundamental das redes estadual e municipal.

A Emenda Constitucional nº 14 previu também a complementação da União para os recursos do Fundef sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor previsto anualmente por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Também houve exigência de que uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos do Fundef fosse destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

Como houve exigência constitucional de lei federal dispor sobre a organização do Fundef, em dezembro de 1996 foi editada a Lei 9.424, que o regulamentou e previu no art. 4º uma forma compartilhada de controle dos recursos do Fundo, com intervenções dos órgãos de controle interno e externo (o controle institucional) e da sociedade, por meio de representantes (o controle social).

Em substituição ao Fundef, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006, sendo regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Esse Fundo também subvincula percentuais de recursos de impostos destinados à educação e os redistribui com base no número de alunos matriculados nas etapas e modalidades da educação básica: educação infantil (creche e pré-escola); ensino fundamental (urbano e rural); ensino médio (inclusive ensino médio integrado à educação profissional); educação profissional; educação especial; educação de jovens e adultos; e educação indígena e quilombola.

Conforme preceitua o art. 36, da Lei 11.494/2007, o valor a ser repassado por aluno é determinado na lei do Fundeb, a partir de fatores de ponderações diferenciados por etapa e modalidade de ensino da educação básica, inclusive

diferenciados em virtude de ensino na zona urbana ou rural (pré-escola, 1º a 5º ano, zona urbana e zona rural, 5º a 9º ano, urbano e rural; ensino médio urbano, rural e profissionalizante, educação de jovens e adultos, educação especial e educação indígena).

A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, nos termos do art. 36, §1º, fixará as ponderações referentes à creche e à pré-escola em tempo integral, e com base no art. 13, inciso I, especificará anualmente as ponderações aplicáveis entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Além disso, deverá fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

A lei estabeleceu também uma complementação da União destinada aos Estados que não consigam atingir o valor mínimo aluno/ano, podendo a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixar um percentual de até 10% da referida complementação para programas voltados à melhoria da qualidade da educação básica, conforme prevê os arts. 7º e 13 do referido normativo.

Com a complementação, são beneficiados os Estados que contam com reduzida capacidade de arrecadação e, portanto, de investimento em educação, e que possuem um elevado contingente de alunos matriculados em suas redes, situação em que se torna imprescindível a participação da União com recursos financeiros para a manutenção das referidas redes.

A complementação da União atende à previsão do art. 3º da Constituição Federal, que prevê a redução das desigualdades regionais como objetivo fundamental, sendo indispensável para se alcançar um custo-aluno mínimo compatível com os desafios da educação básica e para diminuir as desigualdades sociais do sistema educacional brasileiro, ainda que os valores disponibilizados não sejam considerados suficientes.

Seguindo a mesma lógica do Fundef, que era composto por 15% (quinze por cento) de impostos e transferências, o Fundeb também é composto de subvinculação percentual de alguns impostos.

Dessa forma, há subvinculação de 20% (vinte por cento) do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços), do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), do FPE (Fundo de Participação dos Estados), do IE-Exp (Participação no Imposto de Exportação) e da Lei Complementar 87/1996, também chamada Lei Kandir (desoneração das exportações). Estes impostos também foram subvinculados na formação do Fundef.

Mas o Fundeb, além de fazer a subvinculação de 20% de alguns impostos e transferências que constituíam base para o Fundef, conta também com subvinculação de percentual do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre Transmissão “*Causa Mortis*” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) e do Imposto Territorial Rural, se arrecadado pelos municípios (ITRm), não incluindo as receitas próprias municipais.

O quadro 1 sintetiza a formação do Fundo, em termos financeiros, conforme inciso VII e § 5º, I e II, do art. 60 do ADCT; arts. 3º e 31, § 1º, I e II, e § 3º, da Lei n. 11.494/2007:

Quadro 1 - Recursos financeiros para formação do Fundeb					
UF	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	A partir de 2010
(*) Estados, Distrito Federal e Municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPI-exp	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos	6,66%	13,33%	20%	20%
(**) União	Complementação federal	R\$ 2,0 Bilhões	R\$ 3,0 Bilhões	R\$ 4,5 Bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(**) Valores originais, a serem atualizados, nos anos de 2007, 2008 e 2009, com base no INPC/IBGE do período entre dezembro/2006 a dezembro do ano anterior ao exercício de sua utilização (art. 31, § 5º, da Lei n. 11.494/2007).

Fonte: Lei 11.494/2007.

É importante ressaltar que a complementação da União ao Fundo ocorreu de forma gradual até atingir R\$ 4,5 bilhões a partir do quarto ano de vigência - 2009

(a lei entrou em vigor em 2006, mas os recursos financeiros do Fundeb, conforme quadro 1, somente foram vinculados ao Fundo a partir de 2007). A partir de 2010, a complementação da União está atrelada ao total da contribuição de Estados e Municípios para o Fundeb que deve corresponder a 10% (dez por cento).

Questiona-se a inexistência de regulamentação da forma de reajuste/correção monetária a ser aplicada aos valores da complementação da União, o que possivelmente pode acarretar defasagem dos valores nominais e consequente perda de recursos para a educação básica.

Quanto à aplicação dos recursos do Fundo, manteve-se a subvinculação do percentual de 60% (sessenta por cento) destinados a remuneração dos profissionais da educação - nomenclatura que envolve todos os profissionais ligados diretamente às atividades de ensino, englobando várias categorias de profissionais que foram deixadas de fora no Fundef (que utilizava a nomenclatura “profissionais do magistério”). O percentual de 40% (quarenta por cento) restante é aplicado em manutenção e desenvolvimento da educação básica de modo geral, conforme despesas previstas no art. 70 e observando-se as vedações do art. 71, ambos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A Medida Provisória 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida na Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, estabeleceu a necessidade de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, exercidos por conselhos instituídos especificamente para esta finalidade. Trata-se dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), que devem ser instituídos nas esferas federal, estadual e municipal.

Conforme previsto no art. 34 da Medida Provisória (MP) 339/2006, o prazo para criação dos Conselhos do Fundeb foi de 60 (sessenta) dias, contados da vigência do Fundo, ou seja, o prazo final foi fixado para 1º de março de 2007. A referida MP também previu a possibilidade de adequação do Conselho do Fundef, regido pela Lei 9.424/1996, às inovações normativas da MP 339/2006 (que resultou na Lei 11.494/2007), ou seja, os Conselhos do Fundef já existentes poderiam ser alterados para se adequar à nova composição exigida pela Lei do Fundeb.

É condição de validade legal que os CACS sejam criados por meio de legislação específica (Decreto ou Lei), editada no pertinente âmbito governamental (União, Estado ou Município), observando-se os impedimentos contidos no § 5º do art. 24 da Lei n. 11.494/2007 quanto aos integrantes.

Pelo regimento interno de organização e funcionamento, o Conselho do Fundeb deverá disciplinar primordialmente questões relativas à: composição; periodicidade das reuniões; forma de escolha do presidente; entre outros.

O controle social dos recursos do Fundeb está inserido em um contexto normativo-jurídico acerca do financiamento da educação, por meio da política de fundos públicos. Por seu turno, a política de política de fundos específicos para a educação (como o Fundeb) é decorrente do processo de descentralização das políticas públicas, no contexto de reformas do aparelho do Estado, implementadas, sobretudo, na década de 1990.

Com a lógica da descentralização, apregoada pela reforma do aparelho do Estado que defende uma proximidade da execução das políticas públicas com a comunidade interessada, há um deslocamento para os níveis local e regional. Há um incentivo normativo da União para o controle social. Essa tendência da União em incentivar o controle social decorre do fato de o governo central não conseguir fiscalizar a execução das políticas públicas em nível local, dada a quantidade de municípios existentes, bem como em face da redução do tamanho do Estado com a reforma da década de 1990.

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, embora não possam ser considerados conselhos gestores de políticas públicas, pois somente exercem suas atribuições no controle da execução sobre parcela dos recursos da educação, devem ser, na concepção de Gohn (2007, p 105), espaços e mecanismos operativos em favor da democracia e do exercício da cidadania ativa em todo e qualquer contexto sociopolítico, ou seja, “podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização do controle da gestão das políticas sociais”. No caso do Conselho do Fundeb, em especial, no controle da gestão de parte substancial dos recursos destinados à política educacional.

A autora também argumenta que os conselhos gestores de políticas públicas estão inseridos numa concepção de participação cidadã que, para a autora, é um conceito que está

lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. 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, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas (GOHN, 2007, p 57).

Com a necessidade de intervenção social periódica e planejada, por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, a autora considera que surge uma participação social institucionalizada. Nesse contexto, Gohn argumenta que a participação social nos conselhos gestores de políticas públicas, tem como principal característica

[...] 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 de onde eles provêm (grifou-se) (GOHN, 2007, p 57).

Observa-se que a participação, nesta concepção, é, sobretudo, orientada pela institucionalização, ou seja, pela inclusão nos normativos jurídicos que regulam o Estado democrático de direito, como ocorre com o controle social do Fundeb.

Essa concepção de participação institucionalizada está concebida no âmbito do Estado democrático de direito que, na concepção de Tonella (2006, p 25), significa ruptura com as tradições estabelecidas e na busca por novas determinações, novas formas e novas leis que aumentem a participação da sociedade. Na mesma esteira, a autora defende que a ampliação das possibilidades de participação propicia a constituição do cidadão ativo e que a consolidação da democracia passa pela constituição de uma esfera pública que se diferencia da estatal, mas que permite uma interação comunicativa entre os diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais, enfim, entre sociedade civil e Estado, exercendo influências nas decisões governamentais.

É neste contexto de formação de esfera pública que se inserem os conselhos de gestão e os conselhos de acompanhamento da execução de políticas públicas, como o Conselho do Fundeb, revelando

um movimento de constituição de uma esfera pública que poderia ser mais caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados de representação (TONELLA, 2006, p 26).

Entretanto, embora os Conselhos sejam considerados, do ponto de vista teórico, como espaços de interação entre Estado e Sociedade, questiona-se, neste estudo, se as formas de composição e atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb o configuram como esfera pública onde se processam as relações entre Estado e Sociedade e o exercício da cidadania.

A institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. No entanto, a literatura sugere que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nas atuais condições (GOMES, 2003). Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos.

Paz (2009) comenta que os conselhos relacionados à Educação (Conselho Municipal de Educação, Conselho Escolar, o Conselho da Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, que foi substituído pelo Fundeb) se tornaram instâncias de participação defendidas por muitos educadores e pela sociedade civil e tiveram sua criação e sua implantação amplamente incentivadas pelo governo.

No âmbito do Fundef, pesquisas em vários estados brasileiros identificaram limitações na atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social (SOUSA JUNIOR, 2006; DAVIES, 2005; GARCIA, 2007; SOUZA, 2006).

As principais limitações identificadas: presidência do Conselho do Fundef exercida pelo secretário municipal de educação ou pelo representante do Poder Executivo; composição com maior número de representantes do Poder Executivo em relação aos representantes da sociedade civil; ausência de capacitação para o

exercício do controle social dos recursos do Fundef; falta de fornecimento de informações por parte do Poder Executivo, para a análise pelo Conselho do Fundef; indicação direta pelo Poder Executivo dos membros do Conselho do Fundef, sem processo de escolha pelos pares.

Estas limitações na atuação provocaram alterações normativas no âmbito do Fundeb, sucessor do Fundef, com relação aos conselhos de acompanhamento e controle social.

Ainda há poucos estudos envolvendo a atuação dos Conselhos do Fundeb, com as alterações decorrentes, em grande parte, das limitações verificadas no controle social do Fundef.

Nesse contexto, situam-se as Questões Norteadoras deste estudo:

- ✓ As características e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em âmbito municipal, o configuram como espaço ou esfera pública que possibilita a efetivação do controle social e o exercício da cidadania?
- ✓ Como se realiza o processo de instituição/implantação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em especial quanto à eleição/escolha dos integrantes?
- ✓ Qual a composição e como se processa a atuação do CACS do Fundeb em âmbito municipal?
- ✓ O aprimoramento legal de alguns dispositivos do Fundeb, em relação ao Fundef, se manifesta na atuação do Conselho do Fundeb?

A resposta e discussões aos referidos questionamentos destinam-se a atender aos objetivos apresentados a seguir.

Objetivo Geral:

- ✓ Analisar os limites e as possibilidades relativas ao controle social por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do município de Capitão Poço, no Estado do Pará.

Objetivos Específicos:

- ✓ Analisar os aspectos normativos de representação de organizações da sociedade civil no controle dos recursos do Fundeb;

- ✓ Compreender como a participação da sociedade civil organizada se processa no Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundeb;
- ✓ Analisar o funcionamento e a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb;
- ✓ Identificar se o aprimoramento legal de dispositivos acerca do controle social, em relação ao Fundef, se manifesta na atuação do Conselho do Fundeb.

Parte-se da premissa de que a institucionalização dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, como estruturas normativas de controle dos recursos do Fundo, não corresponde efetivamente ao controle social. Além disso, acredita-se que a atuação dos CACS apresenta muitas limitações e que estas instâncias de controle não refletem a efetiva participação da sociedade, desde o processo de constituição e implementação.

1.2 Procedimentos teórico-metodológicos

Os procedimentos metodológicos foram encaminhados tendo por base as orientações que balizam os estudos pautados na abordagem qualitativa que, segundo Bogdan e Biklen (1994, p 47), sinalizam que os dados de pesquisa sejam colhidos em situação real, por meio de observações e entrevistas e complementados pela informação que se obtém em contato direto com o objeto pesquisado.

Ademais, nas abordagens de cunho qualitativo o pesquisador deve inserir-se no contexto do objeto de pesquisa, na tentativa de elucidar questões atinentes ao objeto com foco não apenas nos resultados, mas interessando-se também pelo processo de coleta dos dados, tendo em vista tratar-se de uma perspectiva aberta às descobertas de novos objetos que se revelam no processo.

A opção pela abordagem qualitativa decorreu da constatação de que para analisar a existência de controle social seria necessária uma inserção no contexto em que se processa o controle, para observar se de fato existe, qual a forma de atuação, quais os atores sociais envolvidos.

Esse tipo de abordagem possibilitou extrapolar a dimensão meramente abstrata dos dados, contextualizando a percepção dos limites, impasses, conflitos e diálogos vivenciados pelos sujeitos no âmbito do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Município de Capitão Poço.

A abordagem qualitativa permitiu um movimento reflexivo do fenômeno controle social ao apresentar possibilidades reais de interação entre o pesquisador e os demais atores sociais envolvidos na pesquisa, possuidores de informações e dados que puderam revelar aspectos importantes sobre o objeto de pesquisa, muitas vezes não considerados no planejamento da pesquisa. Enfim, essa abordagem permitiu maior flexibilidade nos procedimentos utilizados para a compreensão do objeto.

Considerando-se as limitações para a realização da pesquisa em diversos municípios, delimitou-se a análise do objeto por meio de um estudo de caso no município de Capitão Poço/PA.

Na pesquisa de campo, com base em Alves-Mazzoti (2006), utilizou-se de um estudo de caso instrumental, que se caracteriza por permitir uma compreensão mais ampla de controle social do Fundeb em âmbito municipal, servindo para fornecer pistas (*insights*), elementos de análise, sobre o assunto e contextualizá-lo em um ambiente fático.

A autora (*op cit*, p. 641-642), baseando-se em Stake (2000), ressalta que há três tipos de estudo de caso, a partir de suas finalidades: intrínseco, instrumental e coletivo. No estudo de caso intrínseco “busca-se melhor compreensão de um caso apenas pelo interesse despertado por aquele caso particular”. Já no estudo de caso instrumental, ao contrário, “o interesse no caso deve-se à crença de que ele poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer insights sobre um assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceita”, apresentando um caso que nela não se encaixa, permitindo contrapontos com a generalização. No estudo de caso coletivo “o pesquisador estuda conjuntamente alguns casos para investigar um dado fenômeno, podendo ser visto como um estudo instrumental estendido a vários casos”. A autora acrescenta que os “casos individuais que se incluem no conjunto estudado podem ou não ser selecionados por manifestar alguma característica comum”. Os casos individuais “são escolhidos

porque se acredita que seu estudo permitirá melhor compreensão, ou mesmo melhor teorização, sobre um conjunto ainda maior de casos”.

A delimitação do estudo de caso para o município de Capitão Poço, no Estado do Pará, decorreu também de uma análise de dados cadastrados no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), extraídos no período de 15 a 18 de maio de 2010, quanto à regularidade do Conselho do Fundeb nos municípios paraenses. Na ocasião, constavam apenas 18 (dezoito) municípios paraenses com Conselho do Fundeb reconhecido pelo FNDE. Dentre eles, encontrava-se o município de Capitão Poço.

Nos demais municípios paraenses, por diversos motivos (cadastros vencidos; não envio de documentação; constituição irregular; não cadastrados no site; inexistência de mandato ativo), os Conselhos do Fundeb constavam do site do FNDE como irregulares.

Quadro 2 – Municípios do Estado do Pará com Conselho do Fundeb regulares junto ao FNDE, maio de 2010.

Município	Início mandato	Término do mandato	Situação do cadastro	Frequência de reuniões
Abel Figueiredo	28/2/2009	28/2/2011	Regular	Bimestral
Augusto Corrêa	24/6/2009	24/6/2011	Regular	Não definida
Aveiro	24/4/2009	24/4/2011	Regular	Não definida
Barcarena	26/2/2009	26/2/2011	Regular	Mensal
Capitão Poço	30/9/2009	30/9/2011	Regular	Bimestral
Curionópolis	22/5/2009	22/5/2011	Regular	Bimestral
Gurupá	10/7/2009	10/7/2011	Regular	Mensal
Mãe do Rio	16/4/2009	16/4/2011	Regular	Mensal
Monte Alegre	13/5/2009	13/5/2011	Regular	Mensal
Nova Ipixuna	20/2/2009	20/2/2011	Regular	Mensal
Oriximiná	15/2/2009	15/2/2011	Regular	Mensal
Paragominas	20/5/2009	20/5/2011	Regular	Mensal
Redenção	17/6/2009	17/6/2011	Regular	Mensal
Rurópolis	2/6/2009	2/6/2011	Regular	Mensal
Sapucaia	28/2/2009	28/2/2011	Regular	Não informada
Tailândia	25/9/2009	25/9/2011	Regular	Mensal
Tucuruí	20/6/2009	20/6/2011	Regular	Mensal
Vitória do Xingu	7/7/2009	7/7/2011	Regular	Mensal

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados constantes do site <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso no período de 15 a 18 de maio de 2010.

Além disso, escolha pelo município de Capitão Poço decorreu do fato de que, dentre os 18 municípios com Conselho do Fundeb reconhecido pelo FNDE, o período do mandato mais longo era o do Conselho de Capitão Poço, conforme visualizado quadro 2. Essa condição permitiu estender o período de análise, bem como uma maior possibilidade de inserção do pesquisador com mais tempo para o acompanhamento das atividades dos Conselheiros.

Dentre os municípios constantes do quadro 2, Capitão Poço é um dos que apresentava acesso mais rápido, por via terrestre. O percurso de Belém (capital do Estado do Pará) a Capitão Poço, em veículo próprio, dura em média 3 (três) horas. O município fica distante aproximadamente 208 quilômetros de Belém pelas rodovias BR-316 e PA-380 ou 216 quilômetros, pelas rodovias BR-316, BR-010 e PA-253.

Destaca-se que no Estado do Pará, que possui dimensões geográficas imensas e a grande maioria dos municípios está localizada às margens dos rios. Os deslocamentos para a realização de pesquisas de campo apresentam sérias dificuldades, sobretudo pelo fato de a rede de rodovias ser bastante precária.

Dentre os municípios apresentados no quadro 2, para Aveiro, Gurupá, Monte Alegre e Oriximiná o acesso se dá por meio de transporte fluvial, mas com viagens que duram dias pelo Rio Amazonas (Gurupá e Monte Alegre) e seus afluentes Rio Tapajós (Aveiro) e Rio Trombetas (Oriximiná). Para o município de Oriximiná há ainda a opção de transporte aéreo, mas com alto custo das passagens aéreas. Nos demais municípios o acesso ocorre via transporte terrestre, mas em sua maioria com viagem de mais de 10 (dez) horas de duração.

Além desses fatores, considerou-se na escolha do município a relação entre as receitas do Fundeb e as receitas correntes do município de Capitão Poço, no período de 2007 a 2010.

Nessa direção, a partir de dados do Sistema Integrado de Orçamento Público em Educação – Siope, gerenciado pelo FNDE, com base em informações declaradas pelos municípios, as receitas do Fundeb (incluindo a complementação da União) para o município de Capitão Poço, nos exercícios de 2007 a 2010, corresponderam a um percentual de aproximadamente 1/3 (um terço) de todas as receitas realizadas (auferidas), conforme dados apresentados na tabela 1.

Tabela 1 – Capitão Poço: Receita corrente, período 2007-2010, em R\$, valores correntes.

Receitas/Deduções	2007	2008	2009	2010
Receita corrente total (I)	26.881.789,13	32.578.579,13	33.294.600,86	40.327.631,04
Receita Tributária	777.911,89	912.975,97	727.633,81	800.352,62
Impostos	710.894,34	759.440,01	659.657,81	727.777,98
IPTU	25.295,81	56.482,94	48.522,92	40.808,89
ISSQN	354.200,83	448.282,39	383.791,95	376.950,91
ITBI	14.784,00	36.224,01	27.582,84	57.872,14
IRRF	316.613,70	218.450,67	199.760,10	252.146,04
Taxas	67.017,55	153.535,96	67.976,00	72.574,64
Outras Receitas Próprias	34.225,62	52.621,43	324.889,86	272.799,12
Receitas de transferência	26.069.651,62	31.612.981,73	32.242.077,19	39.254.479,30
Deduções para Fundeb (II)	2.318.436,95	2.807.061,96	3.217.521,80	3.427.291,19
Valor líquido da receita corrente (I – II) (A)	24.563.352,18	29.771.517,17	30.077.079,06	36.900.339,85
Receita do Fundeb (B)	7.606.713,38	8.764.038,30	10.148.609,44	13.751.702,60
Percentual (B/A)	30,97%	29,44%	33,74%	37,27%

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (SIOPE/FNDE)

Elaboração própria

Ademais, observações aos dados de denúncias de irregularidades na aplicação de recursos do Fundef/Fundeb junto ao Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br, pesquisa livre de processos no site da Corte de Contas) indicaram que o município de Capitão Poço apresentava um número significativo de denúncias (em número de 18 nos anos de 2002 a 2009), em especial se comparado com outros municípios do Estado do Pará, ou seja, supunha-se que há atuação do controle social no município selecionado.

Optou-se pela realização da pesquisa de campo, sobretudo pela necessidade de inserção do pesquisador no contexto social do e porque a simples análise de documentos não se mostrou suficiente para que o objeto de pesquisa fosse estudado a contento. Houve contraposição de documentos com a situação real

em que se processa o controle social, para respostas aos questionamentos norteadores, em especial, quanto aos possíveis desafios e limitações na atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados: documentos sobre o objeto de pesquisa; entrevistas semiestruturadas com os integrantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; e observação não participante das reuniões do referido Conselho.

Dentre os documentos utilizados na pesquisa, aqueles relativos à constituição do Conselho do Fundeb afiguraram-se extremamente importantes. Nessa direção, foram analisadas as atas e os decretos de nomeação dos membros do conselho, com vistas à identificação de informações sobre o processo de constituição do Conselho, para identificar os principais aspectos do processo constitutivo, em especial, quanto aos atores envolvidos, os participantes efetivos das reuniões e as principais questões discutidas nas reuniões.

Foram colhidas informações junto ao FNDE em Brasília e junto à Secretaria Municipal de Educação de Capitão Poço, em especial, de dados documentais sobre o Conselho do Fundeb.

No FNDE foram obtidos documentos legais de constituição (Lei de instituição do Conselho do Fundeb e decretos de nomeação dos membros) e o regimento interno do Conselho do Fundeb. Com o Conselho do Fundeb foram obtidas cópias das atas das reuniões.

Esses documentos permitiram contraposições com informações obtidas nas entrevistas. Também foi possível uma análise à luz da observação não participante das reuniões.

No contexto de análise dos documentos, foi realizada diligência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para obtenção de cópia dos documentos de constituição do Conselho do Fundeb encaminhados pelo município para registro naquele órgão federal.

A realização de entrevistas revelou-se extremamente relevante na coleta de dados por ser um processo interacional que permitiu contato do pesquisador com a realidade social em que estão inseridos os atores e o objeto de pesquisa, permitindo

uma análise mais contextualizada relativa ao controle dos recursos públicos pela sociedade.

Quanto ao tipo de entrevista, foi utilizada a semiestruturada que, para Pádua (2000, p 67), é aquela na qual “o pesquisador organiza um conjunto de questões sobre o tema que está sendo estudado, mas permite e às vezes até incentiva que o entrevistado fale livremente sobre assuntos” que surgem como desdobramentos. Este tipo de entrevista possibilitou uma margem de liberdade no processo de pesquisa, em especial para adequação de aspectos ignorados pelo pesquisador quando da estruturação dos questionamentos.

A entrevista semiestruturada permitiu conclusões sobre a forma de atuação dos integrantes do Conselho do Fundeb no controle dos recursos do Fundo, bem como possibilitou contraposições entre as informações documentais e o real processo de constituição do CACS/Fundeb no município pesquisado.

A quantidade de entrevistas foi baseada na representatividade do Conselho, ou seja, tendo em vista as 8 (oito) categorias de representação: pais de alunos; Poder Executivo; Professores; Diretores; Servidores técnico-administrativos, entidade de estudantes secundaristas; Secretaria Municipal de Educação; e Conselho Tutelar. Entretanto, em virtude da não participação nas reuniões de todas as categorias representadas, bem como pela não identificação dos representantes dos estudantes na cidade, somente foram realizadas 6 (seis) entrevistas, conforme quadro 3.

Quadro 3: Quantitativo de entrevistados/Representação		
Quantitativo	Entidade Representativa	Sigla de identificação
01	Representante do Conselho Tutelar	RCT
01	Representante de pais de alunos	RPA
01	Representante dos diretores de escolas	RDE
01	Representante dos professores	RPF
01	Representante da Secretaria Municipal de Educação	RSE
01	Representante dos servidores técnicos-administrativos	RTA

As entrevistas com os integrantes do Conselho foram pautadas em três blocos de questões, com fulcro nas questões norteadoras e nos objetivos da pesquisa. O primeiro refere-se à motivação para participação no Conselho do Fundeb, o que permitiu conclusões sobre as reais motivações que induziram a participação no conselho. O segundo bloco reportou-se à constituição e à atuação do Conselho, inquirindo sobre: a organização do processo de escolha dos conselheiros; as convocações para as eleições; a nomeação e a posse dos membros, as formas de deliberação, os assuntos abordados nas reuniões. O terceiro bloco abordou questões sobre interferências externas e relação com outros órgãos públicos de controle dos recursos do Fundeb. Foram definidos roteiros específicos, orientados com base nos três blocos supradescritos, que constam de apêndice do trabalho.

Ainda na coleta de dados foi utilizada a técnica da observação, por meio da qual o pesquisador inseriu-se, com aviso prévio e aceitação dos membros do Conselho do Fundeb, em reuniões. As observações realizadas foram do tipo não participante, sem manifestação do pesquisador sobre pontos da pauta de reunião, apenas se identificando e acompanhando o processo de deliberação de pauta. Os principais aspectos das reuniões foram anotados, para fins de análise.

Não foi utilizada a gravação das reuniões uma vez que houve recusa por parte da presidente do Conselho. A observação foi realizada para identificar: as entidades representadas efetivamente participavam das deliberações; formas de condução das votações e da pauta de reunião; quem organizava e conduzia a reunião; dentre outros aspectos relativos à atuação do Conselho.

Conforme registrado no site do FNDE, a frequência de reuniões do Conselho do Fundeb de Capitão Poço é bimestral. Entretanto, pelo regimento interno do referido Conselho, as reuniões são mensais. Desta forma, inicialmente pensou-se em quatro inserções para observação das reuniões, mas a quantidade foi alterada para seis, visto que na prática as reuniões eram realizadas mensalmente. Destaca-se que as observações das reuniões procuraram identificar aspectos sinalizadores ou não de controle social, bem como para avaliação da atuação do referido conselho.

As informações coletadas nas entrevistas foram organizadas em quadro com identificação dos entrevistados com base na classe/entidade representada no

Conselho do Fundeb. Quanto à observação, as informações foram organizadas em fichas, com descrição das datas, ocorrências e conclusões identificadas.

Com relação à sistematização dos documentos, em especial das atas de reuniões do Conselho do Fundeb, a organização se deu por ordem cronológica, com síntese das principais deliberações identificadas, bem como dos participantes nas deliberações, com vistas a identificar a presença ou não de aspectos sinalizadores do controle social.

Quanto aos documentos de constituição do Conselho, em especial leis e decretos, os trechos importantes para a análise foram inseridos no curso do texto (em especial a lei municipal de criação do Conselho do Fundeb, com as respectivas alterações).

Na análise dos dados coletados foram confrontadas as informações constantes de documentos (atas de reuniões, leis de constituição do conselho do Fundeb) com as informações obtidas com as observações e entrevistas. Além disso, os dados obtidos foram utilizados na organização de quadros que compõem o texto da Dissertação. Esses quadros de informações foram cotejados com a teoria acerca da temática de controle social.

Para efeito de análise, os dados obtidos foram organizados a partir dos seguintes eixos temáticos: constituição e representatividade do Conselho do Fundeb; atuação dos conselheiros; interferências externas no Conselho e relação com outros órgãos de controle.

Os dados colhidos por meio das entrevistas, da observação não participante e dos documentos foram analisados à luz de suporte teórico que fundamenta a necessidade do controle social no contexto das reformas administrativas e da crise do capitalismo, sob a ótica da descentralização e também cotejados com as orientações normativas acerca da atuação do conselho do Fundeb. As análises das construções teóricas neoliberais, sobretudo acerca da descentralização das políticas públicas sociais e sobre reformas do Estado foram utilizadas como suporte para a interpretação dos dados.

A Dissertação está sendo organizada em quatro capítulos.

O primeiro capítulo, intitulado “Estado e Sociedade Civil e Controle Social”, apresentou considerações sobre a relação entre Estado e sociedade civil, a

participação em contexto de reformas do aparelho do Estado e de aspectos relativos à construção da esfera pública. Também se abordaram formas de controle, concepção de controle social, evolução da participação popular no Brasil. Objetivou-se neste primeiro capítulo identificar aspectos normativos de orientação no sentido da participação popular, qualificar a expressão controle social, apresentando as concepções e perspectivas nos campos da sociologia e da ciência política, dentro da relação entre o Estado e a sociedade civil, com base no pensamento de Gramsci.

O controle social foi contextualizado no âmbito da política educacional, com ênfase no controle do Fundeb, abordando qual deve ser o tipo de controle e o que é determinante controlar em relação ao Fundeb. Esboçaram-se ainda alguns limites impostos ao controle social em face do “desmantelamento” das políticas públicas voltadas para a área social, com ênfase na área educacional e refletiu-se sobre quem controla quem nesse contexto de reformas do aparelho do Estado.

No segundo capítulo, com o título “Controle social: do Fundef ao Fundeb”, desenvolveu-se uma revisão de literatura acerca da atuação do Conselho do Fundef (antecessor ao Fundeb) e apontaram-se as principais mudanças na legislação do Fundeb em decorrência das limitações observadas no Fundef. O capítulo foi organizado em dois subitens, o primeiro abordando as limitações na atuação dos Conselhos do Fundef, com base em pesquisas de diversos autores, e o segundo indicando as alterações normativas quanto ao controle social na legislação do Fundeb.

O terceiro capítulo, intitulado “O Conselho do Fundeb em Capitão Poço”, objetivou conhecer aspectos gerais do município *locus* da pesquisa, bem como os aspectos normativos do Conselho de Acompanhamento e controle social do Fundeb do Município e de identificar as deliberações constantes das atas de reunião do conselho, no biênio 2009/2011. Para isso, fez-se uma caracterização do *lócus* de pesquisa, procurando situar as discussões sobre o objeto de estudo. Foram também descritos os dados relativos à constituição e funcionamento do Conselho, com apontamentos acerca dos documentos normativos, das atas de reuniões e das observações (inserções do pesquisador) das reuniões e das entrevistas realizadas no curso da pesquisa.

O quarto capítulo, intitulado “Limites e possibilidades do controle social: conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA”, teve como propósito avaliar o objetivo

mais específico do Conselho do Fundeb, que é exercer o controle social sobre os recursos do Fundo, e identificar se esta instância de controle se constitui efetivamente em espaço ou esfera pública que possibilita a efetivação do controle social e o exercício da cidadania. Para isto, procurou-se analisar, a partir dos elementos obtidos na pesquisa de campo, os principais desafios na atuação e as reais possibilidades de exercício do controle social, que permitam maior interação entre a sociedade e o Estado.

2 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL.

2.1 Políticas Educacionais, Reforma do Aparelho do Estado e Controle Social.

O estudo acerca do controle social dos recursos destinados à educação implica na obrigatoriedade de análise do papel do Estado no atendimento às necessidades coletivas, por meio de políticas públicas sociais, bem como na análise da construção da esfera pública, da relação Estado e sociedade civil, tendo em vista que o controle social se processa nessa relação.

As políticas públicas “consistem em processos decisórios perpassados pela formulação, implementação e avaliação de ações, programas ou projetos focados no atendimento de demandas sociais” que concretizem a ação do Estado (FREIRE, 2009, p 3), bem como em ações prospectivas de atendimento a necessidades sociais futuras.

As políticas públicas expressam a opção do Estado na definição das prioridades da ação governamental, no que fazer e investir recursos advindos da arrecadação de tributos e devem estar em consonância com os anseios e com as necessidades coletivas.

Para Sposito (2003), a ideia de políticas públicas, em sua acepção mais genérica, está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos) e envolve uma dimensão temporal (um prazo de duração) e alguma capacidade de impacto na sociedade.

A educação está inserida no conjunto de políticas públicas da área social. As políticas públicas destinadas à educação, na concepção de Cury (2002), são plurais, ou seja, nascem de uma realidade social e política que se rebela em atender a desígnios individuais. Implica dizer que não podem ser formuladas à revelia dos sujeitos sociais, pois existem formas de presenças nas arenas sociais e públicas e

dinâmicas de sujeitos coletivos e institucionais que, aliadas às necessidades mais amplas da cidadania brasileira, se contrapõem às políticas predefinidas e que nem sempre consideram sequer a própria clareza da legislação existente.

Conforme defende Oliveira (1999), no texto intitulado “O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça”, os movimentos sociais, que desde a década de 1970 do século XX vem se fortalecendo no debate de implementação de políticas públicas, já atuam fortemente na realidade educacional. Há uma correlação de forças que torna conflituosa a alocação dos escassos recursos da educação.

As políticas públicas expressam, na sua essência, embates em torno de ideias e interesses, por vezes conflituosos, e (de) limitados por decisões dos governos. Na concepção de Souza (2006), as políticas públicas e a política social em particular constituem-se, do ponto de vista teórico e conceitual, como campos multidisciplinares, cujo foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Nessa perspectiva, o debate sobre o tema políticas públicas requer a compreensão sobre o Estado e de sua relação com a sociedade civil, em seus processos dinâmicos.

Para Offe (1999), o Estado tem natureza de agente ativo da produção econômica, de instrumento regulador da ordem econômica e das relações sociais, aliado à necessária condição de garantia de direitos dos cidadãos e de manutenção do sistema de defesa nacional.

Ainda conforme esse autor, o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado foram reconfigurados no processo de globalização, ancorados na hegemonia neoliberal. Na esfera do Mercado, destacam-se alguns elementos da globalização: a reestruturação da base produtiva e do padrão organizacional, a recriação da divisão internacional do trabalho e mundialização dos mercados (entendida como o resultado da multiplicação e da intensificação das relações que se estabelecem entre os agentes econômicos situados nos mais diferentes pontos do espaço mundial), as inovações tecnológicas, a cruzada privatista.

A gênese e a dinâmica das políticas sociais são determinadas pelas mudanças qualitativas ocorridas na organização da produção e nas relações de

poder que impulsionam a redefinição das estratégias econômica e político-sociais do Estado, exigindo a alocação de recursos em políticas sociais.

As políticas sociais, para Draibe (2005), têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Constituem-se em uma fração das políticas públicas que respondem à dupla determinação de valorização do capital e de mediação política entre os interesses antagônicos de classe. Nessa esteira, em acréscimo às ideias de Offe (1999), resultam não apenas de necessidades estruturais do sistema capitalista, mas também da ampliação dos mecanismos de controle social das decisões estatais.

Ainda na concepção de Draibe (2005), as políticas sociais são voltadas para o desenvolvimento humano e os fundamentos são os direitos sociais, a equidade e a igualdade, pressupondo ainda, a gestão integrada e eficiente dos programas. A autora considera que as políticas sociais, na perspectiva dos direitos,

[..] correspondem exatamente aos desideratos da constituição de sociedades democráticas, participativas, que respeitam e promovem os direitos da cidadania. A efetivação, a proteção e o desenvolvimento dos direitos sociais requerem, quase sempre, políticas pró-ativas do Estado (DRAIBE, 2005, p. 5).

Como se observa, a implementação de políticas sociais, como as políticas educacionais, impõem a necessidade de existência de uma sociedade democrática e participativa, na luta pelo incremento dos direitos sociais.

A existência de políticas sociais, como a educação, se ampara na necessidade do atendimento aos direitos sociais, pela efetivação, proteção e desenvolvimento constante desses direitos. Na análise de Draibe (2005), os princípios e diretrizes da política social são: a universalidade; a solidariedade; a integralidade das ações sociais; e a eficiência da gestão pública social.

Na perspectiva dessa autora, os objetivos estratégicos da política social são: enraizar a política social no desenvolvimento econômico; reduzir as desigualdades sociais básicas entre as pessoas, entre as regiões, entre os municípios; promover o desenvolvimento social integrado e inclusivo; e articular programas universais com estratégias focalizadas.

Para que esses objetivos sejam alcançados, mister se faz que haja participação da sociedade na concepção, análise e acompanhamento da execução das políticas sociais. Isso resulta na necessidade de análise de Estado e Sociedade Civil de modo sistêmico, como é a concepção de Freire (2009) que defende que o Estado e a Sociedade devem ser pensados sistemicamente e não separados (isoladamente). Ainda segundo a autora, há interseções entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, compreendidas como núcleo integrador de uma sociedade, em que há relações e influências entre tais esferas mútuas, resguardadas a autonomia de cada uma dessas estruturas.

Offe (1999) argumenta que, no contexto capitalista, as políticas públicas devem estar direcionadas para a reestruturação da base produtiva e do padrão organizacional, para a recriação da divisão internacional do trabalho e para a mundialização dos mercados.

Em contraponto à concepção de Freire (2009), acima exposta, Dourado (2006, p 26), com base na concepção de Gramsci, argumenta que Estado ampliado (integral) compreende a articulação entre sociedade civil (sistema privado de produção e aparelhos ideológicos de hegemonia) e a sociedade política (coerção). Nessa perspectiva, conclui o autor que o Estado é a “expressão da correlação de forças contraditórias, estendendo além dos limites da classe dominante, a partir da força e do consenso [...]”.

Neste estudo, orientamo-nos pela concepção de Estado e Sociedade Civil apresentada por Gramsci na perspectiva de compreender a participação popular nas políticas públicas educacionais, mediante o controle social. Para Gramsci (2000), a democratização das funções do Estado é essencial e imprescindível para a superação do Estado como órgão de coerção e manutenção de privilégios e desigualdades, conforme defende Simionatto (1995).

A concepção de Estado em Gramsci é ampliada ao incorporar a sociedade civil com seus aparelhos de hegemonia necessários para mantê-lo o consenso. Para esse autor: “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com os quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000, p. 331). Sobretudo porque a existência de controle social pressupõe um espaço de disputa, em que a sociedade civil atua junto ao Estado.

Para Gramsci, não há uma distinção entre Estado e Sociedade Civil, mas uma unidade orgânica, ou seja, por Estado deve-se entender, além do aparelho do governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil (GRAMSCI, 2000, p. 254-255).

Nessa perspectiva, o controle social se revela como uma interação entre Estado e sociedade para a efetividade da implementação das políticas públicas voltadas à educação, em especial com a sociedade participando do planejamento para a execução, numa constante busca de consenso.

Abreu (1999), com base na categoria gramsciana de Estado ampliado (relação orgânica entre sociedade política e sociedade civil), analisa a dimensão política dos conselhos de direitos, tratados como conquistas no campo de democratização do Estado e da sociedade civil. A tese defendida pela autora é a de que, no formato atual, os conselhos de direitos

se identificam muito mais com as estratégias do controle do capital do que com a luta da classe trabalhadora no sentido da transformação da correlação das forças, tendo em vista sua emancipação econômica, social e política (ABREU, 1999, p 69).

A autora acrescenta que o caráter contraditório dos interesses das classes que conformam os conselhos de direitos, se por um lado revelam-se como uma “possibilidade de constituir-se em espaços de expressão política da classe trabalhadora, na luta pela garantia de meios à própria reprodução material e subjetiva”, de outro “podem desenvolver-se como mecanismos privilegiados de manifestação dos interesses dominantes e do exercício do controle social do capital” (ABREU, 1999, p 68-69).

Nogueira (2005, p 61) acrescenta que o Estado é um aparato de dominação (condensa as relações sociais e age em conformidade com as classes dominantes da economia e que sustentam um projeto de hegemonia). É também campo de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política dos interesses têm papel decisivo. Mas, Nogueira (*op cit*) também defende que o Estado precisa ser assimilado como um parâmetro ético de convivência e locus para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais.

Vale dizer que a política, nesse contexto, implica uma disposição (ética, existencial, intelectual) tanto nos indivíduos quanto nos grupos para “sair-de-si (sic) e pensar o outro: pensar, portanto, o conjunto dos interesses, a correlação de forças, o governo, a dominação, as necessidades e as possibilidades” (Nogueira, *op cit*, p 63). Tem-se, nessa perspectiva, a política dos cidadãos, em que a coerção e o conflito não se separam do consenso, o particular não se contrapõe ao geral, o privado não hostiliza o público.

A reforma do aparelho do Estado, implementada no Brasil sobretudo na década de 1990, trouxe como fundamento a necessidade de descentralização das políticas públicas, que exige uma maior aproximação dos cidadãos e, em consequência, o acompanhamento social no planejamento e execução das políticas na área social.

As políticas educacionais, como expressão das políticas sociais, não ficaram imunes à lógica de descentralização da reforma gerencial. Essa lógica de descentralização também impôs a necessidade de implementação de instâncias de controle social, como: conselhos de educação em âmbito municipal; conselhos gestores; conselhos escolares; conselhos de alimentação escolar; e conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef, que, por meio da Emenda Constitucional 53, de dezembro de 2006, tornou-se Fundeb (regulamentada pela Lei 11.494/2007).

Observa-se que a questão da atuação do Estado não se resume a uma análise de custo, ou seja, não se trata do Estado em sentido estrito, reduzido ao aparato de governo, mas da relação com a sociedade: dos interesses que nela prevalecerão; da organização institucional e da cidadania que deverão nela vigorar; do padrão de desenvolvimento, de justiça social, de distribuição de renda e de inclusão no qual viveremos (NOGUEIRA, *op cit*, p 75). Nessa esteira, o autor argumenta que uma reforma será mais consistente quanto maior a capacidade de conceber uma nova sociedade e de se vincular aos destinos da população, à defesa de seus direitos, à promoção de seu bem-estar social. Assim, a reforma do Estado deveria ser um prolongamento de uma reforma democrática e social, pois se destinaria a reformular as relações entre Estado e sociedade civil.

A meta da reforma deve ser o revigoramento das possibilidades de que, entre os cidadãos, estabeleçam-se relações superiores de reciprocidade que não

somente garantam direitos adquiridos e reconhecidos como também propiciem novas oportunidades de justiça social, de participação política, de representação e de democracia.

Nesse contexto de reforma, o controle social dos recursos da educação impõe a aplicação da concepção defendida por Nogueira (*op cit*, p 61) de que o discurso sobre reforma do aparelho do Estado precisa ser reformado, sobretudo, para a superação do formalismo da democracia liberal por meio de uma “combinação de representação e participação que elimine as práticas de privatização do que é público”.

Também não se pode olvidar que uma análise do papel do Estado, no âmbito das políticas educacionais, as quais abrangem o Fundeb, passa pela necessidade de compreensão do patrimonialismo que tem caracterizado o Estado brasileiro (BRITO, 2003, p 131). Conforme a autora, “a privatização é intrínseca ao formato que o Estado assumiu, desde o início do processo de desenvolvimento capitalista”. E acrescenta ainda que há uma “ausência de dimensão pública nas instituições estatais, tanto na esfera política como na administrativa e em suas relações com a sociedade”. Segundo a análise da autora, “a política do favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado”.

Implica dizer que a não ruptura com o passado oligárquico do Brasil faz com que o patrimonialismo se “apresente com uma roupagem nova”, pois “a oligarquia não perde todo o seu poder e moderniza-se para enfrentar a transição para a modernidade” (BRITO, *op cit*, p 132).

Com essa preocupação em combater a privatização do público (o patrimonialismo na gestão pública), Nogueira (*op cit*, p 61) argumenta que a participação criativa da sociedade civil no processo de reforma impõe a necessidade de que haja uma imunização contra as operações que, teoricamente falando em nome da sociedade civil, a esvaziam de política e de funções hegemônicas positivas que a convertem, nas palavras do autor, em “correia de transmissão da hegemonia dominante”.

O autor defende ainda que a movimentação social, que implica a participação na condução das políticas públicas, torna-se virtuosa quando se projeta

em termos políticos, pois processa politicamente suas diferenças e dá origem a soluções políticas para os problemas e reivindicações da população.

Nesse contexto de conflito é que se inserem os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, isto é, numa sociedade marcada pelo individualismo, pela apropriação do interesse público pelo privado.

Na concepção de Coutinho (2002, p 161), a realidade social hoje nos mostra que as políticas de educação não são uníssonas, havendo caminhos diferenciados de fazê-las. Essas políticas contam com o caminho e o ímpeto de uma democracia ascendente que não quer somente um Estado ético e transparente, mas participar dele de modo mais próximo e intenso, principalmente em virtude da descentralização das políticas públicas, que exige aproximação dos serviços públicos da sociedade.

No Brasil, o financiamento da educação básica por meio da política de formação de fundos específicos é decorrente do processo de descentralização das políticas públicas, no contexto de implementação do Estado Gerencial², após a reforma do aparelho do Estado. A descentralização, nesse contexto, deve ser compreendida como a transferência, por parte da União, de responsabilidades e de recursos financeiros aos entes federados menores (Estados, municípios e Distrito Federal). É nessa seara que surgiu o Fundef, em 1996, substituído pelo Fundeb em 2006, como fundo específico de financiamento do ensino fundamental, expandido para a educação básica.

No paradigma gerencial a descentralização é defendida como uma vertente de redução no conjunto de atribuições e responsabilidades do governo central, transferindo poderes e funções para o nível local.

A descentralização de recursos da educação, por meio de transferência de recursos, trouxe também a necessidade de controle da aplicação desses recursos

² O paradigma gerencial, na concepção do documento oficial de reforma do aparelho do Estado, fundamenta-se no princípio de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, pauta-se no controle por resultados, na competição administrada, na avaliação sistemática com recompensa ao desempenho (BRASIL, 1995, p 17).

em âmbito local, com demanda pela participação popular no acompanhamento e controle da execução das políticas públicas.

As instituições públicas responsáveis pelo controle interno e externo da gestão dos recursos públicos não estão presentes, muitas vezes, no local de execução das despesas relativas às políticas públicas e, em decorrência, surgem limitações no combate aos desvios na aplicação de recursos.

O controle social sobre os recursos públicos insere-se nessa necessidade de acompanhamento da execução das políticas públicas, sobretudo, porque a sociedade está mais próxima do local em que se efetivam as políticas públicas.

Na área educacional, sobretudo em municípios em que a principal receita destinada à educação é constituída pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o controle social assevera-se ainda mais importante.

Entretanto, uma abordagem sobre controle social do Fundeb, demanda, necessariamente, algumas considerações sobre a evolução da participação popular no Brasil, sobretudo com a Constituição Federal de 1988.

2.2 Considerações sobre a participação popular no Brasil

O controle da sociedade acerca das políticas públicas ganhou contornos diferentes no Brasil, com a Constituição de 1988. Essa Constituição, também chamada “Constituição Cidadã”, decorreu de uma longa história de lutas e conquistas visando maior participação popular e também do forte ambiente em favor da redemocratização presente no final do Regime Militar, quando a centralização decisória confundia-se com o autoritarismo dos vinte anos de ditadura. Além disso, inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder (GOMES, 2003).

Esses novos contornos podem ser constatados em várias disposições reguladoras de ingerência decisória da sociedade civil nas ações do governo. Constitui exemplo o artigo 14 ao dispor que “a soberania popular será exercida pelo

sufrágio universal [...] e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular” (CF/1988, art. 14).

Cabe destacar os conceitos destas três formas de exercício da soberania popular (iniciativa popular, plebiscito e referendo), com base em Benevides (1996, p 33-36). A iniciativa popular legislativa é o “direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual se desenrola num órgão estatal (o Parlamento)”. Pode-se afirmar que o referendo “vincula-se a deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional)”. O plebiscito, por sua vez, é uma “consulta de caráter geral, ou um pronunciamento popular sobre fatos ou eventos (e não atos normativos) excepcionais”.

No capítulo constitucional sobre Seguridade Social, o artigo 194 da Carta Política estabelece que compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (CF/1988, art. 194, inciso VII). No artigo 198, inciso III, está prescrito que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com a diretriz de participação da comunidade. Na seção sobre Assistência Social, o artigo 204 também prevê que as ações governamentais na área de assistência social sejam organizadas com base na diretriz de participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis (CF/1988, art. 204, inciso II).

Na seção sobre Educação, o art. 205 da Constituição Federal, estabelece que a educação constitui direito de todos e deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. O art. 206, por sua vez, prevê que o ensino seja ministrado com base, dentre outros princípios, na gestão democrática do ensino público, nos termos de lei regulamentadora.

Ainda que não encerrem detalhes normativos, os princípios constitucionais condicionam diversas normas, principalmente a legislação ordinária das ações na

área social, como a educação, tornando esta institucionalização um marco divisor na história da participação da sociedade no Brasil (GOMES, 2003).

Até então e de forma geral, a participação popular evoluiu de uma concepção de participação como mera incorporação dos indivíduos em ações assistenciais e comunitárias, predominante nos anos da década de 1950, aos movimentos populares reivindicativos, de forte conotação política, da década de 1980 (GOHN, 2007, p. 50). Com a abertura e oferta de novos canais de participação pelo Estado e sua implementação ao longo da década de 1990, a relação com a sociedade se alterou profundamente.

Para Carvalho (1998), os movimentos sociais passaram de uma atitude predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade para uma postura mais propositiva. Essa perspectiva os concebe como espaço de disputa que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade.

Nessa perspectiva, a participação comunitária e a participação popular, característica dos movimentos da década de 1980, cedem lugar à “participação cidadã, em que a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade com todo o seu pluralismo de interesses” (GOHN, 2007, p. 56).

Além das razões essencialmente políticas que levaram à ampliação dos canais de participação da sociedade, outra condicionante que marca os novos tempos da administração pública e que também está inequivocamente presente na Constituição de 1988, refere-se à descentralização de políticas públicas. Um dos argumentos pró-descentralização, advindo da teoria do federalismo fiscal, é o de que os habitantes das diferentes unidades têm preferências diferentes. Assim sendo, a provisão local, descentralizada e “sob medida” dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população, em contraponto a uma oferta centralizada, distante e uniforme de políticas públicas – característica dos governos centralizados. Esse argumento econômico, que visa fundamentalmente ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos, ganhou força dentro de um contexto de profunda crise do modelo de Estado do Bem-Estar.

O Estado de Bem-Estar social, também denominado Estado Providência ou de Welfare State, é compreendido como

aquele que provê uma série de direitos sociais aos cidadãos de modo a mitigar os efeitos naturalmente excludentes da economia capitalista sobre as classes sociais mais desfavorecidas (FIGUEIREDO, 2011, p. 41).

Para Gomes (2006, p. 203), o Welfare State deve ser concebido como

um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Não há consenso acerca da existência de Estado do Bem-Estar Social no Brasil, mas há autores que defendem a existência desse modelo de Estado no Brasil, no período de 1930 a 1990 (DRAIBE, 1988; GOMES, 2006).

Com base em Cabral Neto (1997) e Castro (2007, p. 118), comunga-se neste texto da ideia de que o Estado do Bem-Estar Social não chegou a se consolidar no Brasil, pois embora tenha havido um “crescimento gradual da ampliação da oferta de bens e serviços públicos em alguns setores e para algumas faixas da população”, esse crescimento foi prejudicado pela “falta de qualidade dos serviços e pela não ampliação de programas sociais, ficando mais em nível de discurso”.

Ainda em relação ao Estado do Bem-Estar, Draibe (1988), destaca que o Welfare State, no Brasil, foi construído e caracterizado com base na centralização política e financeira no governo federal. E as ações sociais, para a autora, foram pautadas na fragmentação institucional, na exclusão da população à participação política, no autofinanciamento social, na privatização e no clientelismo, que ainda persiste em muitos segmentos sociais. Nessa perspectiva, a descentralização de políticas públicas sociais é apontada como uma alternativa.

Outra linha de argumentos em favor da descentralização é encontrada nos objetivos de incrementar a participação política.

Sobre isso, Borja argumenta que (1988, p.18),

o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las.

É no governo local que esse “participar” se torna mais concreto, no sentido de aproximar a participação ativa dos resultados dela decorrentes. A realidade em jogo em nível municipal é mais palpável e objetiva que nos outros níveis de governo, estimulando a participação (GOMES, 2003).

Outra consideração importante, extraída de Gomes (idem) é que o governo local é, a princípio, mais passível do controle direto pela sociedade. Se por um lado, os governos centrais ficam sob “alvo” da mídia, por outro são os governos locais que, devido à maior proximidade da comunidade, estão mais susceptíveis a um controle direto. Assim, dentro de um contexto de fortes críticas ao Estado de Bem Estar devido ao comportamento “rent-seeking”³ dos agentes estatais, a descentralização, incorporada da perspectiva de um controle mais eficaz da sociedade sobre os governantes, surge como uma alternativa à minimização do Estado defendida pelo neoliberalismo.

Essas visões em favor da descentralização, no entanto, não estão imunes a críticas, uma vez que a maior proximidade também pode levar ao estreitamento das relações pessoais, facilitando o clientelismo e a captura do poder público pelas elites locais.

Outra crítica, também pertinente, refere-se a não consideração de uma eventual ineficiência de oferta na prestação do serviço em nível local, seja por deficiências de qualificação técnica das burocracias locais – em regra menos qualificadas que as burocracias do governo central, seja pela maior vulnerabilidade à corrupção, dada a maior e constante proximidade com os grupos de interesse e a

³ Fiani (2003, p. 2-3), incorporando as ideias de Tollison (1982), define que “rent seeking is the expenditure of scarce resources to capture an artificially created transfer”. A teoria de rent-seeking investiga teoricamente o problema da dissipação de rendas por meio da competição dos agentes por monopólios ou de proteção legais, geradas em meio institucional (criadas artificialmente).

pequena atenção dada pela mídia. Ainda, devido à perda de eventuais ganhos de escala, econômicos e de escopo, que uma oferta centralizada poderia propiciar (PRUD'HOMME, 1995).

Independentemente desses riscos, o fato é que houve uma significativa transferência de recursos e atribuições do governo central para os governos locais, elevando o “status” jurídico, político e financeiro destes.

No entanto, esses movimentos descentralizadores e seus riscos inerentes acarretaram novos desafios de coordenação para o governo central, via de regra, o detentor da maior parte dos recursos destinados a políticas sociais (GOMES, 2003).

Assim, uma forma recorrente utilizada pelo governo nacional para abordar este desafio foi a valorização do controle pela sociedade, principalmente por meio de conselhos locais gestores de políticas públicas e de conselhos específicos de acompanhamento, como o conselho do Fundeb.

Quanto a isso, Gohn (2007) argumenta que na política não se pode ignorar a necessidade de busca do consenso. A participação nos conselhos gera convivência, estimula à manifestação do conflito, fruto das diferenças entre os pontos de vista dos grupos, camadas e classes sociais diferentes, o que deve ser visto como algo natural e necessário em um contexto de participação democrática.

2.3 Participação, Cidadania e Controle Social

Como defendem Medeiros e Luce (2006, p. 19), os termos participação e descentralização estão presentes em praticamente todos os discursos da reforma educacional no que se refere à gestão. A importância da participação e da descentralização, ainda segundo as autoras, se revela pelo aspecto de diversidade cada vez maior do cenário social, bem como em decorrência da necessidade de o Estado “aliviar-se” de suas responsabilidades, transferindo poderes e funções para o nível local (município) e para a sociedade civil.

A participação, entretanto, demanda um fortalecimento constante da democracia, uma construção de espaço público de discussão permanente sobre as formas de direcionamento dos recursos, de planejamento e alocação das políticas

públicas, como forma de garantia de acesso aos direitos sociais. Nesse contexto, a educação, como direito social básico, caracteriza-se como elemento para o fortalecimento da democracia.

Nos próximos parágrafos, com base em Habermas (1984), citado por Jacobi e Pinho (2006), traça-se uma análise da concepção de esfera pública. Habermas (idem), em seu projeto teórico social, destaca a esfera pública como o local privilegiado de emancipação social e democratização das relações sociais.

Um dos principais conceitos de Habermas é o de cidadania deliberativa que tem origem na teoria de Tocqueville acerca da relação indivíduo e cidadão. Jacobi e Pinho (2006) acrescentam que para Tocqueville há forte questionamento da individualidade em contraposição ao cidadão, ou seja, o cidadão é uma pessoa que tende a buscar o próprio bem-estar por meio do bem-estar da cidade, enquanto o indivíduo tende a ser 'morno' e cético em relação à causa comum, ao bem comum, à ideia de sociedade justa⁴. A educação tem papel importante neste processo de formação cidadã.

Habermas (1984) defende que a individualidade anuncia problemas para a cidadania e para a política fundada na cidadania e, desta forma, o público é colonizado pelo privado. Assim, a democratização da causa comum, da sociedade justa, enfim, do interesse público não se processa pela ótica do interesse privado, fulcrado na individualidade centrada no mercado ou por ele (o mercado) determinado.

A teoria habermasiana argumenta que na definição de cidadania deliberativa, discute-se primeiramente o significado de esfera pública, cuja concepção não se confunde com a interpretação clássica de que a sociedade civil deve ser analisada como "reino de necessidades", mas como o espaço de interação que intermedeia a opinião pública, o Estado e as necessidades da sociedade.

O conceito de interação, no apoio ao conceito de esfera pública, interessa, sobretudo, pelo fato de que insere o pressuposto de que o "eu" somente existirá se

⁴ Pegoraro (1995) vaticina que uma sociedade justa não admite excluídos e segregados da ordem social. Segundo este autor, cuja concepção se adota neste trabalho, a justiça social prescreve que a organização da sociedade crie estruturas que garantam a todos os cidadãos a oportunidade de desenvolver suas capacidades e de evoluir em suas condições históricas. Neste sentido, a injustiça social (contrária à ideia de sociedade justa) consiste em negar a alguém a oportunidade de progredir em sua vida; em criar estruturas de exclusão; e em evitar a criação de estruturas de promoção das pessoas.

o “outro” estiver presente, ou seja, é com base no reconhecimento recíproco que se forma a autoconsciência. Ademais, na concepção de Habermas (1984), somente haverá interação nas relações sociais se houver capacidade de comunicação.

Para Tenório (1999, p. 158), o significado de cidadania deliberativa busca superar a concepção liberal, bem como a republicana por meio da soberania popular. A concepção liberal de cidadania se aporta na ideia de que os indivíduos cedem ao poder público parte de seus direitos que tem a função de arbitrar os conflitos entre os interesses privados e sociais. Na lógica republicana de cidadania, o poder político é o administrador e fiador da soberania do povo e instrumento de construção da sociedade.

O autor também defende que o conceito de soberania popular tem a ver com a perspectiva de um processo permanente de intercâmbio comunicativo e de formação da opinião pública (no sentido de defesa do bem comum, do público⁵), que se articula por meio da intersubjetividade e da interação permanente dos membros de uma sociedade, atuando sob a força social integradora da solidariedade.

Somente quando se permite o exercício permanente de direitos individuais e de expressão social, pode desenvolver-se uma dinâmica de relações entre a sociedade civil e o Estado.

Dessa forma, o exercício de uma cidadania deliberativa pressupõe uma sociedade descentralizada (ou seja, com decisões descentralizadas) onde há um espaço público intermediando a sociedade civil e o poder público, ou seja, um espaço democrático que serve para apresentar, identificar e solucionar problemas vivenciados pela sociedade em questão.

Telles (1999, p. 137) defende que as potencialidades de a cidadania se enraizar nas práticas sociais implicam em discutir as possibilidades, impasses e dilemas da construção da cidadania, com foco na dinâmica social. Nessa direção, argumenta que os direitos sociais, dentre eles a educação, devem ser tomados como práticas, discursos e valores que afetam o modo como as desigualdades e diferenças se afiguram no cenário público, como interesses se expressam e como os

⁵ Ressalte-se a concepção de público para Toro (2005, p. 30), para quem o “público é aquilo que convém a todos, da mesma maneira, para a dignidade de todos”. Ainda conforme o autor, são bens públicos ou coletivos por excelência todos aqueles “destinados à satisfação das necessidades comuns e indispensáveis, que possibilitam a vida digna da população”.

conflitos se realizam. A autora acrescenta ainda que os direitos sociais não dizem respeito apenas às garantias formais inscritas nas leis e instituições, mas estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados e julgados nas suas exigências de equidade e justiça.

Todavia, analisar essa forma de interação entre Estado e Sociedade implica uma análise da concepção de cidadania defendida por Tenório (1999) como sendo uma

ação política deliberativa na qual o indivíduo participa de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, o seu destino social como pessoa humana, quer como eleitor, trabalhador ou consumidor, ou seja, a sua autodeterminação não se dá exclusivamente sob a lógica do mercado ou da tecnocracia estatal, mas da democracia social: igualdade política e decisória, na qual o cidadão deve ser democraticamente ativo, isto é, pode influir concretamente na transformação de sua própria situação no âmbito em que vive e atua (TENÓRIO, 1999, p. 159).

Destaca-se, entretanto, que o controle social está inserido também em um contexto de participação popular que extrapola a vertente liberal e republicana, ou seja, há participação direta da população, sem representatividade, como ocorre com a participação republicana. Nessa perspectiva, o exercício efetivo do controle social corresponde a uma forma de participação popular pautada na soberania popular.

Para Bordenave (1994), a participação é compreendida como uma necessidade humana e um elemento central da vida política contemporânea. Atualmente, a participação é considerada como uma importante estratégia política para o reconhecimento da igualdade de direitos, inclusive condições de vida e de educação para todos. A participação, nessa perspectiva, pode tanto se prestar para objetivos emancipatórios de cidadania e de autonomia dos sujeitos como para a manutenção de situações de centralização do poder decisório e do controle de muitos por poucos.

Ainda de acordo com Bordenave (*op cit*, p. 22), a palavra participação deriva de parte. Participação, segundo o autor, “é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Quando se toma parte, diz-se que há participação ativa, e que há cidadãos engajados. Nessa linha de raciocínio, o autor defende que a democracia participativa é “aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazerem parte’ da nação, ‘têm parte’

real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ na construção de uma nova sociedade da qual se ‘sentem parte’” (BORDENAVE, 1994, p. 23).

Nesse contexto, Medeiros e Luce (*op cit*, p. 17) defendem, em consonância com Popkewitz (1997), que muitas vezes há uma retórica de participação que substitui as práticas de participação democrática, por meio da “redefinição estreita da noção de democracia, na qual a participação de diferentes atores envolvidos consiste em aplicar as regulamentações e interpretações administrativas que parecem surgir de ninguém, mas que têm sua elaboração centralizada no governo ou em determinado setor da sociedade”. Assim, Medeiros e Luce (*op cit*, p. 17) argumentam que são utilizadas “estratégias de controle, regulação e convencimento que acabam por produzir o confinamento da democracia a uma prática que não questiona quem delibera”, ou seja, há uma conformação com a aplicação e fiscalização das deliberações.

O controle exercido pelos conselhos do Fundeb representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Nessa perspectiva, tem-se como ponto de partida para a análise a concepção de cidadania defendida por Tenório (*op cit*, p. 159), como ação política deliberativa, pela qual o indivíduo participa do processo democrático, decidindo o seu destino social com autodeterminação, ou seja, não exclusivamente sob a lógica do mercado ou da tecnocracia estatal, mas como cidadão democraticamente ativo, influenciando concretamente na transformação de sua própria situação social, no âmbito em que vive e atua.

A expressão controle social, para a Controladoria-Geral da União – em sua cartilha de orientação sobre o assunto (BRASIL, 2008), pode ser entendida como a participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.

Em acréscimo à concepção institucional de controle social apontada pela Controladoria-Geral da União, Santos (2009, p. 109) entende o controle social “como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na verificação

das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo da cidadania”.

Outro conceito de controle social é apontado por Silva (2000, p. 26) que o assimila como a “possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos”.

Em outra vertente conceitual, à qual se filiam Correia (2005), Garcia (2003), Raichelis (2000) e Teixeira (2002), o controle social se refere ao controle sobre as ações do Estado pelos diversos agentes ou grupos sociais que compõem a sociedade. Nessa perspectiva a concepção de controle social possui dois sentidos, de acordo com Teixeira (2002, p. 38-39). O primeiro diz respeito ao accountability, ou seja, “a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos”; o segundo é consequência do primeiro, e corresponde à “responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes”.

Nessa interpretação, o controle social representa o poder de fiscalizar o cumprimento das leis e a aplicação dos recursos públicos pelo Estado. Esse é o sentido normativo dado ao termo controle social envolvendo recursos do Fundeb, objeto deste estudo.

Como se observa, o conceito de controle social está diretamente atrelado à ideia de participação popular ativa, de democracia participativa.

É nessa concepção de cidadania que se pretende verificar até que ponto o discurso formal de controle social dos recursos do Fundeb, apregoado pela Lei n. 11.494/2007, envolve o cidadão. Procura-se, assim, analisar se há interação entre a Sociedade civil e o Estado quanto ao acompanhamento da aplicação de recursos do Fundeb.

Para Dias (2008, p. 96), ao discutir o papel da sociedade civil, afirma que podem lhe ser atribuídas duas dimensões de tarefas: o papel no setor produtivo e a possibilidade de controle social, voltado para a conformação da vontade política para a reivindicação de suas funções de crítica e controle do Estado. Além desses papéis, Vieira (1999, p. 222) reconhece que a sociedade civil pode participar da

identificação da vida ética e da construção de estruturas de solidariedade com a limitação e a influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social. Têm-se, nessa concepção, uma participação social pautada na defesa dos direitos sociais, no bem-estar da coletividade.

No contexto das políticas públicas educacionais, a possibilidade de controle social dos recursos, que supõe a conformação da vontade política com as necessidades coletivas dá azo a um estudo mais específico sobre o tema.

Como Oliveira e Sousa (2010) defendem, ao analisarem a atuação do Conselho Nacional de Educação, no contexto de descentralização, as políticas públicas educacionais têm forte influência do Poder Executivo Federal, ou seja, as instâncias colegiadas acabam por serem subordinadas ao respectivo Poder Executivo, que centraliza as decisões. Transportando o raciocínio para a realidade municipal, importa analisar o grau de influência do executivo municipal na atuação dos conselhos de controle social. Visa-se à análise do grau de autonomia na atuação dessas instituições de controle social.

Importa, pois, analisar se a participação social, por meio dos conselhos de acompanhamento e controle social, é apenas fulcrada em base instrumental (mera exigência formal, para fins de recebimento de recursos do Fundeb) ou em uma base afetiva (exercida a partir da concepção da sociedade acerca da importância da atuação coletiva na elaboração e execução de políticas públicas educacionais, pelo prazer de participar). Trata-se de uma interpretação à luz da conceituação de Bordenave (1994) acerca das formas de participação. A análise do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em contexto municipal, pode permitir inferências sobre as limitações na participação social, bem como avaliar se esta participação é apenas em cumprimento a exigências legais ou um movimento social de envolvimento do cidadão na concepção, execução e controle de políticas públicas na área social, por meio de conselhos gestores e de controle social.

Vale lembrar que, conforme Cury (2000) defende, um conselho é um lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos (razão e bom senso) do diálogo público, reconhecendo que antes de órgãos de deliberação são órgãos de consulta. Nessa ótica, os conselhos de controle social do Fundeb podem ser consultados sobre a alocação dos recursos, não apenas atuando como órgãos deliberativos. Os membros do conselho devem ter igual dignidade, responsabilidades comuns e, por

isso, devem fazer o esforço de, coletivamente, fazer uma leitura racional e dialógica dos problemas próprios do conselho, enquanto instituição social representativa.

Para Bordenave (1994, p. 24), a participação social implica uma visão abrangente, que inclui a participação em nível micro (família, associações) e em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo.

Oliveira (2003) argumenta que não basta uma legislação de defesa dos direitos do homem, é necessário termos uma população disposta a defendê-la. Mas, para que a consciência de participação na defesa dos direitos humanos seja ampliada exige-se que se dedique atenção à difusão de informações acerca dos mecanismos de controle da aplicação da legislação educacional e do financiamento da educação. Na mesma assentada, o autor acrescenta ainda que há um grande caminho a percorrer, pois nossa cultura é avessa ao controle público.

É nesse contexto de incompletude, de uma cultura de gestão pública arreada quanto ao controle pela sociedade, que a análise sobre a atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social deve ser levada a termo.

Além disso, uma análise sobre a efetiva atuação dos conselhos de controle social do Fundeb implica em uma concepção dos “escapismos” - na linguagem de Damatta (1980, p. 184) - em cumprimento às orientações normativas (nossa Constituição Federal já determina que o Brasil seja um “Estado democrático de direito”). O capítulo próprio sobre a educação exige que seja pautada no caráter democrático e a Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, determina a exigência de um conselho de acompanhamento e controle social, pois, muitas vezes, em que pese as exigências legais, utilizam-se o “clássico jeitinho” e outras formas autoritárias que abrem exceções legais de conformismo social (os escapismos ao cumprimento da leis).

Mas vale mencionar que a legislação resulta de um embate entre forças e interesses contraditórios e não pode ser entendida de modo linear, ou seja, a legislação pode ser visualizada como um artifício que resulta da correlação de forças que predominam no contexto social e político e, em muitos casos, é voltada para atender aos interesses das classes dominantes.

Nessa perspectiva, analisar participação social, em especial no controle social do Fundeb, implica compreender o discurso normativo acerca da participação, contrapondo-o com a realidade social em que o controle se insere.

Trata-se de uma análise sobre a relação entre Estado e Sociedade civil, num contexto de conflito, de escassos recursos, de uma gestão culturalmente patrimonialista (em que se defendem interesses privados em detrimento do interesse público) e avessa ao controle público, de ausência de divulgação de informações sobre a realização dos gastos públicos.

Além disso, num contexto de confusão entre a esfera privada e a pública, no qual os direitos sociais como a educação, por meio da participação social, em que pese legalmente assegurados, ainda não se efetivam em sua plenitude.

2.4 Controle social e outras formas de controle.

Abordar a temática do controle social compreende um exercício complexo, em especial por que há dificuldades de delimitar a noção de “controle social”, tendo em vista que se trata de um termo polissêmico, utilizado em diferentes contextos, para definir uma grande variedade de situações, e até mesmo novas questões, algumas vezes contrárias ao seu sentido original. Nessa perspectiva, com amparo em Alvarez (2004), propõe-se, de modo sintético, analisar a trajetória da ideia de controle social.

Para este autor, embora a expressão controle social só tenha sido cunhada pela Sociologia norte-americana no século XX, antes disso alguns clássicos da Sociologia desenvolviam trabalhos voltados para o estudo de formas de controle da sociedade, sem a perspectiva de transformação social, como a atualmente adotada no Brasil, que advém do movimento social organizado do final dos anos de 1970, e foram assegurados na Constituição Federal de 1988.

Alvarez (idem) defende que a concepção de controle social é marcada historicamente por uma noção que implica a dominação de uns indivíduos sobre

outros, com o objetivo último de estabelecer a conformidade em relação ao modelo adotado por uma determinada sociedade ou grupo social (conformação social).

Esta concepção de controle social, prevalecente na sociologia americana até a década de 1920, está associada à cultura e considera todo e qualquer recurso material ou simbólico como mecanismo de controle social. Desse modo, nesta concepção, o controle social é viabilizado pela cultura dos indivíduos, a qual está entrelaçada aos mecanismos de controle que recompensam, punem e, ao mesmo tempo, mantêm a adaptação dos indivíduos a uma estrutura imposta. Nesta direção, a cultura é, também, um mecanismo de adaptação às regras forjadas por uma determinada classe que pretende conservar um modelo de sociedade.

Esta concepção foi substituída, na própria sociologia norte-americana, pela ideia de que o controle social é viabilizado pelo aparato de mecanismos que impõem a coerção e a dominação da sociedade em prol do conformismo e da adequação às imposições das classes dominantes. Nesta conceituação o controle social é um instrumento de caráter simbólico que constrange a sociedade a agir de acordo com determinados padrões. A primeira concepção destacava somente a cultura como meio de controle social. Esta segunda acrescenta o aparato estatal, com suas regras de coerção.

De acordo com Alvarez (2004, p. 170), a concepção de controle social formulada pelo pensamento social, desde o final do século XIX até o final do século XX, se limitou a “inverter os polos de uma mesma equação”. Ou seja, primeiro estabeleceu, na concepção do termo, a onipresença de uma integração social (na concepção de Émile Durkheim) que garantia a ordem social e logo foi substituída pela onipresença de uma dominação que dificultasse a resistência (concepção da Sociologia norte-americana).

Ainda conforme Alvarez (*op cit*), de um modo, ou de outro, controle social, nessa concepção, representa a dominação de uns indivíduos sobre outros, no intuito de alcançarem objetivos por meio da ação social estratégica.

A ideia de controle social que melhor se adéqua à atualidade é a de participação social, na fiscalização do poder público para comprometê-lo com o atendimento das necessidades sociais. Nessa última concepção, o controle social pode ser entendido como uma forma de luta social por acesso a direitos na qual a

sociedade civil busca interferir na gestão governamental, melhorando a atuação estatal.

Na concepção de Gomes (2003), os espaços de participação democrática são estruturados com diversos objetivos, como o de constituírem espaços de construção da cidadania ou em fóruns de identificação e captação de demandas da sociedade.

Este autor acrescenta ainda que há espaços destinados a viabilizar o controle permanente da sociedade sobre os governantes. Entretanto, em que pese a sociedade, nos regimes democráticos tradicionais, não estar, a rigor, diretamente presente nos interstícios eleitorais, há arranjos institucionais próprios que cuidam, ou pretendem cuidar, do controle e da responsabilização ininterrupta dos governos no período compreendido entre os pleitos eleitorais. Esses arranjos institucionais buscam também a identificação e a captação de novas sinalizações de políticas pela sociedade. São arranjos importantes, uma vez que complementam os novos mecanismos de controle, que serão vistos mais à frente.

Przeworski, Stokes e Manin (1999, p. 3) fazem referência aos “checks and balances”⁶ entre os poderes constituídos, como uma das possíveis garantias para que os representantes ajam no melhor interesse público. Há uma série de mecanismos institucionais envolvendo a divisão de poderes que busca promover um controle mútuo entre os poderes, visando a garantir valores liberais, associados à limitação de poder e à garantia contra o uso do poder tirânico, e valores republicanos, relativos ao respeito à lei e à coisa pública (CLAD, 2000, p. 32).

Na divisão clássica de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário identificam-se algumas prerrogativas que determinado poder constituído possui e que representa uma forma de controle externo sobre o outro. A título de exemplo, pode-se citar o controle parlamentar sobre o Executivo que pode ser usualmente observado na exigência de este último submeter o orçamento à aprovação do legislativo ou mesmo na necessária aprovação das nomeações para funções importantes do Executivo, como a submissão ao Senado Federal do indicado para a

⁶ Pesos e contrapesos ou *check and balances* é um conceito que decorre de uma metáfora com um sistema de roldanas, no qual os pesos são equilibrados por contrapesos. Indica a necessidade de, em um Estado Democrático de Direito, os poderes se equilibrarem, entre si, com mecanismos de fiscalização mútua, como os prescritos na Constituição Federal de 1988.

presidência do Banco Central no Brasil. Quanto à questão relativa a “ouvir a sociedade” no período entre eleições, torna-se cada vez mais constante a realização de audiências públicas pelos parlamentos, ou mesmo pelo Poder Executivo, para discutir projetos de lei ou programas governamentais; e há também a possibilidade constitucional de realização de referendos⁷, como ocorreu no Brasil no início da década de 1990, quanto à escolha entre presidencialismo e parlamentarismo.

Além desse controle parlamentar que encerra aspectos políticos, existem outras formas, também clássicas de controle entre os poderes, que constituem mecanismos essencialmente burocráticos de verificação do cumprimento dos procedimentos e da legislação. Os principais objetivos desses controles são considerados republicanos, ou seja, destinados fundamentalmente a zelar pela probidade e impessoalidade dos atos dos agentes governamentais no manejo da coisa pública, respeitando os direitos dos cidadãos (GOMES, 2003). Alguns exemplos desses controles são as comissões administrativas de fiscalização financeira e corregedorias, ambas internas aos executivos, mas também os organismos externos como os tribunais de contas e o Poder Judiciário (CLAD, 2000, p. 43). No Brasil, ultimamente tem se destacado o Ministério Público como um importante controlador sobre o Executivo.

O deslocamento da responsabilidade pela gestão da coisa pública do governo para os atores de uma boa governança (o chamado terceiro setor) enseja a criação de novas formas de controle, em complementação aos controles clássicos, parlamentar e judicial, mais adequados a uma perspectiva onde a centralidade não é mais exclusiva do governo ou dos três poderes constituídos.

Algumas dessas novas formas de controle, conforme livro do CLAD (2000), são: o controle por concorrência administrada; o controle por resultados; e o controle social.

O primeiro se constitui basicamente em uma forma de controle tipicamente de mercado, baseado no estabelecimento ou no acirramento administrado da

⁷ Em que pese a divulgação de que foi realizado um plebiscito, Benevides (1996, p. 36) defende, com base na conceituação de cada instituto de soberania popular já mencionada, que se trata de um referendo, pois a CF/1988 já previa a ratificação ou não do sistema de governo (confirmação ou não do presidencialismo). Neste sentido, a autora reforça a existência de uma ambiguidade conceitual entre plebiscito e referendo, mas opta pela concepção de que a consulta de 1993 foi um referendo para confirmação de uma norma constitucional já existente.

competição entre prestadores de serviços públicos, estatais ou não, com vistas a “quebrar” os monopólios na prestação dos serviços e propiciar ao usuário-cidadão a possibilidade de “saída”. Isso levaria a pressões permanentes por maior eficiência e eficácia na prestação do serviço.

O controle por resultados consiste no estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados sob os quais as organizações privadas ou públicas, financiadas com recursos públicos, ficam comprometidas. A avaliação retrospectiva dos resultados obtidos torna-se a condição para a renovação dos compromissos ou a suspensão dos mesmos. Esses controles inserem-se na agenda de reforma do Estado, na perspectiva de uma mudança da lógica burocrática, onde há um excessivo apego aos procedimentos e regras (meios), para uma lógica gerencial, de ênfase nos resultados.

A terceira forma de controle, que constitui objeto deste trabalho, recai sobre a possibilidade de existência de uma forma de controle da sociedade, onde a dimensão política se expressa mais fortemente: o controle social por meio dos conselhos municipais gestores de políticas públicas, com ênfase no controle social dos recursos do Fundeb.

Convém ressaltar que as formas de controle não são alternativas, mas complementares. Assim como a sociedade consumidora tem um papel importante na definição de quem permanecerá no mercado no caso da concorrência administrada, também é comum haver colegiados, envolvendo a sociedade, na definição e avaliação dos parâmetros dos contratos envolvendo o controle por resultados. Há elementos de controle pela sociedade também nessas formas administrativas (GOMES, 2003).

Controle social é um conceito clássico da sociologia que significa o “conjunto de meios de intervenção, quer positivos ou negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam [...]” (GARELLI, 1983, p. 285), ou seja, é um controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si mesma.

Na política, o uso do termo também não é recente, apesar das diferenças extremas entre o conceito antigo e o atual. No tocante ao Estado, o conceito antigo

de controle social se referia, após a crise da ideologia liberal, às intervenções estatais na sociedade com vistas a promover uma situação de segurança social (GARELLI, 1983, p. 285). Mas, o conceito atual de controle social relativo às relações políticas, é, ao contrário, um controle ascendente. Associa-se à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade (GOMES, 2003). Isso assegura a sociedade: o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos; influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas; fiscalizar o cumprimento de suas deliberações; e sancionar, dentre outras prerrogativas. Tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

Conforme defende Gomes (2003), é por intermédio desses novos mecanismos de controle social que se pretende: amenizar os problemas associados à insuficiência das eleições; satisfazer em maior grau a necessidade de uma responsabilização ininterrupta; aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas; contribuir para a relegitimação do Estado pela sociedade; e, enfim, aprofundar o conteúdo democrático da vida política.

No projeto de reforma do Estado implementado nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, a noção de controle social foi abordada em alguns documentos oficiais e artigos acadêmicos publicados pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Ao abordar a questão dos mecanismos de controle das instituições públicas, a proposta de reforma parte da justificativa de que a criação de “mecanismos diretos de participação” representaria uma alternativa às limitações da democracia representativa, instituindo “novas formas de controle social” (BRASIL, 1995).

De acordo com Bresser-Pereira (1998a, p. 76-77), “a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como o mecanismo de controle”, e quando se mostrar insuficiente, “a democracia direta ou controle social [...] é o mecanismo de controle mais democrático e difuso”.

Com esta concepção de controle social, apresentada pela lógica gerencialista, o papel da sociedade civil baseia-se numa concepção de “cidadão-cliente” (BRASIL, 1995), não pressupondo necessariamente a defesa de interesses

públicos definidos coletivamente em um processo de diálogo, mas de indivíduos inseridos no mercado.

Essa noção ameaça a ideia de interesse público que apontamos acima como central para uma concepção ampla de controle social, já que desconsidera como cidadãos aqueles que não estão inseridos no mercado, limitando o debate à lógica do mercado e à argumentação da eficiência, excluindo deste a perspectiva da garantia e ampliação de direitos e da cidadania. Limita, em consequência, a diversidade de sujeitos reconhecidos no debate público.

Além disso, existe uma confusão na definição dos sujeitos do controle social. Os servidores públicos, imbuídos de espírito público e comprometidos com uma nova forma de gestão, seriam os grandes defensores do interesse público nas burocracias (BRASIL, 1995). Desta maneira, a participação dos próprios servidores no processo de decisão e implementação de políticas ganha mais peso do que a abertura de espaços de participação popular na gestão e é confundida com controle social (PAULA, 2005). A definição dos servidores como atores privilegiados do controle social é outro fator que demonstra uma restrição da concepção de controle social proposta por este modelo quanto a seus sujeitos.

Ao dar maior centralidade à concepção de controle social que chamamos restrita em detrimento da ampliada, este projeto parece enfatizar mais a necessidade de legitimação das burocracias e do governo, bem como a eficiência da regulação e do funcionamento das burocracias. Isto sem necessariamente fortalecer espaços de debate público - tanto de interface Estado/sociedade quanto autônomos - sobre a formulação de políticas e de definição do interesse público.

A democratização do Estado se encerra na transparência, disponibilidade de informações, justificação de decisões tomadas e mecanismos de consulta por parte da administração pública, e a legitimação das ações tomadas se dá por meio do cumprimento da legalidade e eficiência das ações.

Desse modo, observa-se uma sobreposição da eficiência em relação à defesa do interesse público e abertura de espaços para que este se constitua e se consolide; e de critérios técnicos supostamente neutros, em relação a critérios políticos na definição das ações ou políticas a serem implementadas. Estas

sobreposições esvaziam (em termos de inclusão de sujeitos e politização) o debate sobre políticas públicas, por meio do controle social.

2.5 Conselhos de acompanhamento da execução de políticas públicas: aspectos conceituais

Os princípios constitucionais de participação popular, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação de diversos conselhos setoriais nos Estados e municípios. Sucintamente, os conselhos são “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, 2007, p. 7).

Mas, essa forma de organização, em que pese a existência de profundas variações, não é nova na história. Particularmente no Brasil, a forma “conselhos” se insere na agenda política dos anos de 1970 e de 1980, adaptando-se aos modelos de participação vigentes. Assim, são criados pelo poder público, conselhos comunitários para negociar demandas dos movimentos populares e, pelo lado dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos.

Essas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “a ser ou não o conselho um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”, tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte. Nessa, prevaleceu a visão do conselho como “uma das formas de participação visando a mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência”. Portanto, como “canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos – uma forma distinta dos dois modelos, comunitário e popular, até então experimentados” (TEIXEIRA, 1996, p. 8).

Assim, conforme Gohn (2000), como canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais,

os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório, uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Seus formatos variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, por meio de conselhos de acompanhamento da execução de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, educação básica, financiamento), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, por meio de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher, etc.) (TEIXEIRA, 2000, p.102).

Apoiando-se na concepção de Gomes (2003), de acordo com as motivações políticas, sociais e econômicas que estimulam a abertura de novos canais de participação da sociedade na gestão da coisa pública, aos conselhos de acompanhamento do Fundeb está colocado o desafio de constituírem espaço democrático, destinado ao exercício e à construção da cidadania e à educação política.

Esses espaços também se destinam à identificação e à captação constante das preferências quanto aos fins sociais e quanto às políticas para alcançá-los, incluindo a consideração das intensidades destas preferências, e a sua transformação em políticas públicas compatíveis. Destinados, por fim, ao controle social sobre as políticas públicas, incluindo o atendimento às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

Para verificar, a partir de uma perspectiva teórica, o arcabouço institucional que cerca o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, impõe-se uma definição mínima dos conselhos, objeto deste estudo.

Com base em Gomes (2003), define-se o conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb como um colegiado institucionalizado, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, designados democraticamente e responsável pelo controle da execução da política pública voltada ao atendimento da educação básica municipal, por meio do Fundeb.

Ressalta-se que por gestão entende-se desde a formulação e o planejamento da política pública, ao acompanhamento de sua implantação, a avaliação dos seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes (GOMES, 2003, p. 79).

A partir dessa definição de gestão defendida pelo autor, é possível identificar, relativos à questão democrática, dois pontos distintos de análise: o Conselho encerra tanto aspectos relacionados à democracia representativa, uma vez que os conselheiros são representantes, quanto à democracia deliberativa, dado o caráter plural e colegiado da gestão.

Gohn (2007, p 91) apresenta algumas considerações acerca da implantação e da implementação dos conselhos gestores de políticas públicas que podem ser relevantes para a análise dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb. Quanto à representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas na composição do Conselho, a autora defende a necessidade de um percentual quantitativo, em termos de paridade entre os membros do governo e da sociedade civil organizada que compõe o Conselho.

Outras questões relevantes, ainda segundo a autora, dizem respeito à capacitação dos conselheiros – mormente advindos da sociedade civil; ao acesso às informações (e à sua decodificação), tornando públicas as ações dos conselhos; à fiscalização e ao controle sobre os próprios atos dos conselheiros; e ao poder e mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Poder Executivo e outros agentes.

Ainda conforme a autora, outro ponto relevante quanto à representatividade é o de que o representante que atua em um conselho deve ter vínculo permanente com a comunidade que o elegeu.

A autora assevera ainda que os conselhos geram condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo, principalmente no nível municipal.

Em se constituindo em espaço democrático e exercendo tais funções, os conselhos tenderiam a alcançar os fins últimos de maior democracia e maior eficiência econômica e social na alocação dos recursos públicos. O intuito deste estudo é precisamente discutir a possibilidade de os conselhos alcançarem com sucesso esses objetivos, especialmente o controle social à luz das questões democráticas apontadas neste capítulo.

Raichelis (2000) defende o controle social como um dos elementos constitutivos da esfera pública que

implica a acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2000, p. 64).

Para a autora existe a possibilidade de construção da esfera pública (entendida como espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto de projetos sociais e de luta pela hegemonia) no âmbito das políticas sociais, envolvendo a participação ativa da sociedade civil na sua definição, implementação e controle. Nessa perspectiva, os conselhos gestores de políticas públicas, assim como o conselho do Fundeb, são mecanismos que dinamizam a participação social, que abordam “as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas” (RAICHELIS, 2000, p. 17).

2.6 A disseminação dos conselhos no Brasil e suas dificuldades

Como defende Lessa (2001), com base em pesquisa do IBGE realizada em 2001, a importância dos conselhos no modelo institucional brasileiro pode ser sugerida, no mínimo quanto ao aspecto quantitativo, pois o perfil dos municípios traçado pela pesquisa do IBGE (Pesquisa de Informações básicas municipais, 2001)

mostrou que os conselhos passaram a fazer parte definitivamente da gestão dos municípios brasileiros. A título de ilustração: em 1999, a média constatada pela pesquisa municipal do IBGE foi de 4,9 conselhos por município. Carvalho (1998) também alerta para existência de mais conselheiros que vereadores nos municípios brasileiros, o que dá a dimensão do crescimento desta forma de participação popular.

Quanto a sua importância qualitativa, Carvalho (1998, p. 15) cita um estudo envolvendo 1422 (um mil, quatrocentos e vinte e dois) secretários municipais de saúde, onde 62,7% consideravam o Conselho de Saúde “a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais”.

Dessa forma, participando da gestão de boa parte das políticas públicas, desde saúde e educação até turismo e meio ambiente, vinculados ou não ao repasse de recursos federais, os conselhos chegam a ser vistos como um “poder paralelo”, além dos clássicos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (GOMES, 2003).

Ainda conforme Gomes (2003), a grande proporção de conselhos deliberativos existentes, sugere a disseminação e a importância dos conselhos: 82% dos conselhos de saúde; 78% dos de educação; e 73% dos de criança e adolescentes são deliberativos. Entretanto, a simples existência não significa que, necessariamente, que estes conselhos são atuantes e com poder de influência nas decisões do Poder Executivo.

Gohn (2007, p. 67) ressalta que os conselhos de políticas públicas, embora chamados de “soviets”⁸, têm natureza distinta dos conselhos de soviets russos do início do século XX. Esses eram organismos de classe, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários que chegaram a submeter os partidos políticos e sindicatos e desempenharam tarefas públicas antes de responsabilidade do Estado, como nas áreas de saúde, segurança pública e gestão de processos de produção. No Brasil, os conselhos de políticas públicas não desempenham tarefas públicas de responsabilidades do Estado, mas colaboram na definição acerca da alocação dos recursos.

⁸ Uma referência da autora à tradução da palavra russa “soviete”, que significa conselho.

Nesse aspecto, cabe ressaltar a lembrança de Raichelis (2000, p. 43) de que a forma “conselho” não é nova. O papel deliberativo sobre a política pública (ou parte dela) e a dimensão político-institucional que assumem é que representam a novidade nessa experiência “conselhistas” atual. No entanto, a disseminação dos conselhos pelos municípios brasileiros não significa necessariamente o sucesso qualitativo desse novo espaço de participação. A literatura sobre o tema revela uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas.

A título de exemplo, reportagem da Gazeta Mercantil de 18/4/2001 (LESSA, 2001) evidencia a disseminação dos conselhos gestores de políticas públicas, mas também coloca que “a maioria dos conselhos ainda não participa da administração pública”. Sua influência costuma depender da vontade política do Poder Executivo, uma vez que não há estruturas jurídicas que tornem as decisões do Conselho imperativas ao Executivo.

Para Gomes (2003, p. 41), outros problemas na atuação dos Conselhos de políticas públicas “relacionam-se ao precário fluxo de informações entre o executivo e os conselhos, como a baixa capacidade propositiva e de avaliação dos conselheiros e a representatividade incipiente”, visto que é com a população organizada que se estabelecem as ligações do Conselho.

Carvalho (1998, p. 16), por sua vez, alerta para essa “febre conselhistas”, que “absorve um grande número de lideranças, além de segmentar a participação social”, setorizando o encaminhamento de políticas, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupar todos os espaços nos conselhos de políticas públicas com atuação de qualidade.

Teixeira (2000a, p. 93) sumariza as dúvidas quanto à eficácia dos conselhos. Segundo o autor, para falar de eficácia, compreendida como a capacidade de deliberar, controlar e fazer cumprir suas decisões é preciso primeiramente falar em efetividade, sob três aspectos. Primeiro, em relação à paridade, que não pode ser apenas numérica, legal e normativa, mas uma paridade de condições de acesso a informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos para a atuação.

Em segundo lugar, continua o autor, quanto ao aspecto da representatividade é preciso garantir, do lado da sociedade civil, que as escolhas dos conselheiros sejam democráticas e que os mesmos também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização. A rigor, somente os organismos eleitos por sufrágio universal ou que recebem delegação explícita teriam o poder decisório num regime democrático, em que a regra da maioria é princípio basilar que se traduz na eleição por voto universal. Porém, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre Estado e Sociedade em que vários espaços de interlocução e de negociação começam a surgir. Esses passam a ter uma legitimidade que denomina substantiva, embora não se pautem pelas regras de uma legitimidade “procedimental”, provinda de eleições ou decisão de maiorias.

Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do Conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade por meio das entidades representadas e do processo de interlocução que desenvolvem ou podem desenvolver com a população. Vinculação que precisa ser atentamente preservada.

Ainda quanto à representação do lado governamental é necessário exigir a designação de representantes legítimos do governo, com capacidade e autoridade para decidir.

Teixeira (2000) finaliza o raciocínio acerca da busca da efetividade dos conselhos argumentando que a experiência tem mostrado que os conselhos precisam recorrer ao apoio e mobilização da sociedade civil para que, de fato, suas deliberações tenham mais força. Assim, é necessário enfatizar a publicização do conselho, a divulgação das suas ações e a discussão pública da sua pauta. Por outro lado, é preciso esclarecer que os conselhos são principalmente um lugar de interlocução e de discussão de propostas entre a sociedade civil e o governo. É um espaço institucional, e não um espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do governo. O desempenho do conselho, portanto, não depende apenas dos representantes da sociedade civil, mas de um intenso processo de negociação.

Alguns outros desafios que são usualmente apontados aos conselhos referem-se à conquista da união e do entendimento entre os representantes das diversas entidades da sociedade civil, à conquista de unanimidade junto aos

representantes do governo e, mais uma vez, a garantia do suporte e mobilização permanente das entidades as quais os conselheiros representam.

Para Santos (2000), os conselhos precisam se configurar mais como um espaço de participação do que de representação, sob o risco de tornar-se semelhante, em seus pontos negativos, à “distante” representação parlamentar que decorre do processo eleitoral.

A institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. No entanto, a literatura sugere que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nas atuais condições (GOMES, 2003). Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos.

Este capítulo inicial teve como objetivo principal caracterizar a relação entre Estado e sociedade civil no âmbito da denominada reforma do aparelho do Estado, em especial no âmbito das políticas sociais, com ênfase na educação e seu controle pela sociedade.

A descentralização da política educacional impôs um deslocamento de responsabilidades para os entes federados menores (estados e municípios) com relação ao financiamento da educação, reforçada com a estruturação de financiamento de parte da educação mediante a política de fundos (Fundef e Fundeb).

As discussões e análises traçadas neste capítulo evidenciaram que a reforma do Estado trouxe para a sociedade civil o papel de auxiliar no controle dos recursos públicos, mediante controle social, sobretudo em âmbito regional e local. É nesta seara que se insere o controle social do Fundef e de seu fundo sucessor, o Fundeb, mediante Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Estes Conselhos, entretanto, não ficaram imunes a problemas e limites no exercício do controle social.

Dessa forma, torna-se necessário realizar uma revisão de literatura acerca da atuação dos Conselhos do Fundef, a partir de pesquisas desenvolvidas na área educacional sobre a atuação desses Conselhos, para em seguida analisar as

alterações normativas que surgiram quando da implantação do Fundeb. É o que se propõe no capítulo seguinte.

3 CONTROLE SOCIAL: DO FUNDEF AO FUNDEB

3.1 Conselho do Fundef – limitações na atuação

A legislação do Fundeb, em especial na seção acerca dos conselhos de acompanhamento e controle social, sofreu fortes influências de análises, realizadas por pesquisadores da área educacional, quanto à atuação destes conselhos no âmbito do Fundef. Nesse sentido, antes de se analisar os normativos que regem o funcionamento dos CACS-Fundeb, impende realizar uma revisão da literatura acerca da atuação destes conselhos quando em vigor o Fundef.

Conforme expôs Sousa Júnior (2006, p. 14-15), que realizou estudos sobre a atuação dos conselhos do Fundef em municípios paraibanos, estes conselhos tiveram muitas dificuldades no exercício da ação fiscalizatória. Para o autor, estas dificuldades “decorrem, em primeiro lugar, do desinteresse do Poder Executivo em tornar transparentes os gastos públicos”.

Acrescentou o autor que a ausência de transparência na gestão decorre de uma “cultura de apropriação privada dos recursos públicos” que demonstra ainda “estar bastante arraigada no país, sobretudo nas regiões mais pobres”, em que a grande maioria dos municípios pequenos convive com formas conservadoras e autoritárias de poder local, com um controle das elites locais sobre a população ainda fortemente sendo praticado.

Outro limite apontado por Sousa Junior (idem) quanto aos desafios da participação popular e do controle social no âmbito do Fundef diz respeito ao “caráter oficialista” dos Conselhos, que expressa a existência de uma cultura avessa à participação social. Acrescentou o autor que a composição dos Conselhos do Fundef exemplifica a “pouca vontade de democratizar a gestão dos recursos da educação”, com os secretários de educação ou os seus adjuntos possuindo assento nos Conselhos, em sua maioria na condição de presidentes.

O pesquisador paraibano também argumentou que as informações prestadas acerca da execução dos recursos do Fundef, em geral, eram “insuficientes para a formação de juízo sobre as despesas efetivadas”. As secretarias de finanças dos municípios demonstravam não se sentir à vontade com a fiscalização e agiam “com morosidade no fornecimento dessas informações”. Os próprios conselheiros, conforme revelou a pesquisa, não dispunham “de preparo técnico para acompanhar os demonstrativos mensais e balancetes das contas governamentais”.

Como forma de ampliar a participação popular no controle dos recursos destinados à educação, Sousa Junior (idem) sugeriu em seu texto alterações normativas na legislação, como a redefinição da composição dos Conselhos, “com presença majoritária e autônoma da sociedade civil”. Também sugeriu uma ampliação no campo de atuação da fiscalização dos CACS, que deveria ser ampliado “para atingir toda a educação básica”, e que deveriam ser estabelecidas punições mais severas para o descumprimento das decisões dos Conselhos, por parte dos órgãos responsáveis pelas informações. Acrescentou ainda que “a preparação dos conselheiros para o domínio de técnicas de contabilidade e orçamento público deveria, obrigatoriamente, fazer parte do plano de ação” governamental.

Aragão (2003, p. 126), em estudo sobre a atuação dos Conselhos do Fundef no Estado da Bahia, revelou que sérias limitações na atuação destas instâncias de controle, revelando que “[...] não foi observada uma ação contínua e plena desses conselhos, pautada nos objetivos propostos”

O autor, em sua pesquisa, identificou alguns elementos que foram considerados inibidores ou que funcionavam como barreiras às ações desses órgãos de fiscalização, destacando-se:

[...] a presença do secretário de educação como membro e/ou presidente desses conselhos; a falta de motivação e de interesse do presidente em convocar reuniões; a deficiência e a insuficiência de informações; a morosidade no fluxo de informações; o despreparo dos conselheiros para analisar registros contábeis e demonstrativos gerenciais, bem como para elaborar relatórios e pareceres avaliativos; a dificuldade dos conselheiros para conciliar o tempo de suas atividades profissionais com o exercício das atividades nos conselhos; a escolha de conselheiros politicamente comprometidos com os gestores; a falta de infraestrutura material para o pleno

funcionamento de um conselho de fiscalização e controle; a falta de canais de comunicação e de divulgação; a falta de organização de alguns segmentos da sociedade que têm participação nesses conselhos. (ARAGÃO, 2003, p. 126).

Para o autor, “[...] os conselheiros não têm conseguido fiscalizar a ação dos gestores, no que diz respeito à repartição, à transferência e à aplicação dos recursos do Fundo”. E arremata que havia

[...] uma distância entre os resultados alcançados e os esperados no que diz respeito à atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social [do Fundef], o que mostra a falta de efetividade do desempenho desses órgãos de fiscalização, bem como sua pouca eficácia no que se refere ao alcance de objetivos mais gerais, tais como os de controle social, de representação, de participação e de democratização. (ARAGÃO, 2003, p. 126).

Davies (2005), em análises sobre os conselhos do Fundef, em vários estados brasileiros, apontou diversas limitações acerca da atuação destes conselhos. Neste sentido, em Sergipe, destacou o autor, com base em atuação do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Estadual, que "figuram como exceções os municípios onde funcionam regularmente os conselhos do FUNDEF [...]”.

O autor, no mesmo texto, acrescenta:

A composição desses Conselhos, em sua esmagadora maioria, é uma verdadeira farsa, pois os seus titulares são indicados pelas administrações municipais, o princípio eletivo para a escolha dos conselheiros não é respeitado e uma parcela significativa dos membros é composta por cargos comissionados. [...]. Além do mais, não existe um programa contínuo de capacitação desses Conselheiros, para que os mesmos possam plenamente exercer os seus papéis". (DAVIES, 2005, p. 13).

Concluiu que os Conselhos do Fundef foram “bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado”. E argumentou que embora fossem chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, a sua composição privilegiava representantes dos governos e, em consequência, a participação dos conselheiros que não eram formalmente integrantes do governo (professores, pais de alunos, servidores) tendia a ser limitada por diversos fatores como

[...] a disponibilidade de tempo para um acompanhamento eficiente, a falta de acesso à documentação detalhada e pertinente, e a falta de capacitação ou assessoria técnica para análise da documentação contábil. [...] Tudo isso explica porque o funcionamento real (e não formal) de tais Conselhos deixou e deixa bastante a desejar. (DAVIES, 2005, p. 14).

Ao discutir o papel dos conselhos do Fundef, Oliveira (2003, p. 103-104) ressaltou que “[...] os Conselhos do Fundef [...] não são conselhos investidos de poder de gestão, mas de acompanhamento e/ou fiscalização”. Nessa perspectiva, o autor acrescenta que estes conselhos “não se destinam, desde sua concepção, a ampliar o poder da população sobre o funcionamento do Estado”. Entretanto, destaca o autor que se os conselhos do Fundef cumprissem “adequadamente com suas funções”, poderiam “garantir a adequação dos procedimentos adotados pelo Poder Público ao estabelecido em lei”.

O autor também destacou que os Conselhos do Fundef atuavam de modo marcadamente burocrático, legitimando decisões tomadas pelo Poder Executivo.

Mesmo levando-se em conta esse escopo limitado, no que diz respeito aos seus objetivos e funções, os estudos destinados a analisar sua ação têm evidenciado seus limites, sendo suas atividades, na maioria dos casos, marcadamente burocráticas e legitimadoras de decisões já tomadas na esfera do executivo. (OLIVEIRA, 2003, p. 104)

Arelaro (2007) também apontou um conjunto de limitações na atuação dos conselheiros de acompanhamento e controle social do Fundef ao afirmar que

[...] os Conselheiros do FUNDEF, por várias razões, mas principalmente pelo desconhecimento da sistemática orçamentária e de prestação de contas, se vêm impedidos, na sua maioria, de exercer suas funções, que exige, de fato, conhecimento específico sobre as normas financeiro-contábeis que regem a Administração Pública. Além disso, a indicação dos Conselheiros, frequentemente, é motivada por interesses políticos, não se adotando a eleição direta como critério para o preenchimento dessas funções (ARELARO, 2007, p. 13-14).

Outras pesquisas também apontaram limitação na atuação dos conselhos do Fundef, nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. A título de exemplo, têm-se as pesquisas desenvolvidas por Pinto (2008) - no município de Ribeirão Preto/SP; Bassi e Camargo (2007) – no município de Suzano/SP; Souza (2006) e Silveira

(2006) - em municípios do Estado do Rio de Janeiro; Gouveia e Souza (2006) – em municípios do Estado do Paraná; e por Andrade (2002) – em municípios do Estado de Goiás. Como se observa, trata-se de limitações na atuação dos Conselhos do Fundef em todas as regiões geográficas do Brasil, e não apenas no Norte e Nordeste.

Todas estas limitações provocaram mudanças nos dispositivos legais que regulamentam o controle social do Fundeb (substituto do Fundef), como será destacado no subitem seguinte.

3.2 Alterações legislativas para a atuação dos conselhos do Fundeb: representação, deliberação e controle.

As limitações na atuação dos conselhos do Fundef, como apontadas por pesquisas em vários estados brasileiros, provocaram alterações na legislação do Fundeb (fundo sucessor ao Fundef), quanto ao controle social dos recursos do Fundo.

Essas alterações normativas visavam melhor a capacidade representativa do Conselho, proporcionar autonomia nas deliberações e, conseqüentemente, tornar mais efetivo o controle social.

Uma das inovações trazidas pela Lei do Fundeb, com vistas a resguardar a atuação do Conselho, foi o estabelecimento de alguns impedimentos para quem pretende integrar o conselho. Os impedimentos estão fixados no art. 24, §5º, da lei regulamentadora do Fundeb.

Desta forma, estão impedidos de compor o Conselho:

- ✓ cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do governador e do vice-governador, do prefeito e do vice-prefeito, e dos secretários estaduais, distritais ou municipais;
- ✓ tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou

controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;

- ✓ estudantes que não sejam emancipados; e
- ✓ pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

De acordo o previsto na Lei n. 11.494/2007, art. 24, §1º, inciso IV, deverá compor o Conselho dois representantes dos estudantes da educação básica pública. Esses representantes podem ser alunos do ensino regular da Educação de Jovens e Adultos ou até mesmo outro representante escolhido pelos alunos para essa função, desde que sejam emancipados. Caso não existam estudantes emancipados, a representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do Conselho, mas apenas com direito a voz, nos termos do art. 24, §12, da Lei 11.494/2007.

Outra inovação na constituição do Fundeb, em relação ao Fundef, foi a possibilidade de que os Municípios poderão integrar o Conselho do Fundeb ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, conforme previsão do art. 37 da Lei n. 11.494/2007. Ressalta-se, contudo, que a câmara específica deverá atender aos mesmos critérios e impedimentos estabelecidos para criação do Conselho do Fundeb.

Para que os CACS tenham validade jurídica, devem ser criados por meio de legislação específica, que pode ser decreto ou lei, editada no pertinente âmbito da ação governamental (União, Estado ou Município), com observância aos impedimentos contidos no § 5º do art. 24 da Lei n. 11.494/2007 quanto à nomeação dos integrantes do Conselho.

Na intenção de contribuir para a elaboração da lei de criação do Conselho do Fundeb e do regimento interno de funcionamento do mesmo, nos Estados e nos municípios, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) disponibiliza modelos que servem de parâmetro ou referencial técnico, devendo ser

adaptados à realidade e às peculiaridades locais, em especial quanto à composição (www.fnde.gov.br).

Com relação à disponibilização de informações dos dados cadastrais dos Conselhos, de acordo com o disposto no art. 24, §10º, da Lei 11.494/2007, incumbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de fornecerem ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos CACS. Há necessidade de que os CACS-Fundeb sejam cadastrados eletronicamente no site do FNDE, com vistas a resguardar as suas prerrogativas legais.

Os conselhos do Fundeb são responsáveis pelo envio, ao FNDE, de pareceres conclusivos sobre transferências voluntárias da União ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja).

Com o propósito de registrar e divulgar a existência e a composição dos Conselhos do Fundeb, permitindo que a sociedade tenha conhecimento de quem são os seus representantes no controle social dos recursos, o FNDE providencia a divulgação dos dados dos conselhos em seu site. Sempre que ocorrer alteração na composição do colegiado, os novos dados devem ser incluídos no sistema informatizado, para conhecimento da sociedade e para legitimar as ações do Conselho junto ao FNDE.

No que se refere à eleição do presidente do Conselho, prevê a lei que deve ser eleito pelos próprios conselheiros em reunião do colegiado, observando-se, sempre, o que dispuser a lei municipal de criação do Conselho e os critérios constantes na Lei n. 11.494/2007, art. 24, § 6º, que determina que essa função não deve ser exercida pelo representante da Secretaria de Educação ou qualquer outro representante do governo gestor do Fundeb, visto que essa situação pode inibir o andamento dos trabalhos, uma vez que o Conselho existe para acompanhar e controlar o desempenho da aplicação dos recursos do Fundo, realizada pelo Poder Executivo local.

Quanto à indicação dos membros que integram o Conselho, devem ser indicados pelos segmentos que representam, e a indicação deverá ser comunicada ao prefeito que, por ato oficial, os designará para o exercício de suas funções.

Conforme previsto no §3º do art. 24 da Lei n. 11.494/2007, os membros do Conselho serão indicados pelos dirigentes dos órgãos estaduais e municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias. No caso dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, serão indicados pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares. Já no caso de representantes de professores e servidores, serão indicados pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

Daí em diante, quando houver necessidade de renovação do Conselho, os novos membros serão indicados até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, adotando-se os mesmos critérios acima descritos.

A Lei do Fundeb aborda a questão de renovação do Conselho somente nos casos em que o mandato de seus membros se encerrarem ou se o conselheiro, por motivos diversos, deixar de integrar ou representar o segmento que o indicou como representante ou ainda se os membros, por motivos particulares, não tiverem mais interesse em compor o Conselho.

Após a renovação do Conselho, as nomeações devem ser incluídas no sistema informatizado de Cadastro dos Conselhos do Fundeb, disponibilizado no endereço eletrônico do FNDE.

No que se refere ao quantitativo da composição dos conselhos, a lei do Fundeb, discorre, de acordo com o inciso IV do art. 24, que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo deverá ser composto por, no mínimo, nove membros.

Embora exista o número mínimo de nove membros para a composição do Conselho do Fundeb, no nível municipal, na legislação não existe limite máximo para esse número, devendo, entretanto, ser observada a paridade/equilíbrio na distribuição das representações.

No tocante ao quantitativo relativo à composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social em âmbito Municipal, Estadual e Federal, deverão seguir a composição discriminada no quadro 4, com base na previsão do art. 24 da Lei 11.494/2007:

Quadro 4: Composição dos Conselhos do Fundeb, com base na Lei 11.494/2007

MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
<p>- 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;</p> <p>- 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;</p> <p>- 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;</p> <p>- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;</p> <p>- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;</p> <p>-2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.</p> <p>Se no Município houver um Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar o Conselho do Fundeb.</p>	<p>3 (três) representantes do Executivo estadual;</p> <p>- 2 (dois) representantes dos Executivos municipais;</p> <p>- 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;</p> <p>- 1 (um) representante da Undime;</p> <p>- 1 (um) representante do CNTE;</p> <p>- 2 (dois) representantes de Pais de alunos;</p> <p>- 2 (dois) representantes de Estudantes (um indicado pela entidade secundarista).</p>	<p>-4 (quatro) representantes do MEC;</p> <p>- 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;</p> <p>- 1 (um) representante do Ministério do Planejamento;</p> <p>- 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;</p> <p>- 1 (um) representante do Consed;</p> <p>- 1 (um) representante da Undime;</p> <p>- 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação;</p> <p>- 2 (dois) representantes de Pais de alunos;</p> <p>- 2 (dois) representantes de Estudantes (um indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas).</p>

Fonte: Lei 11.494/2007, art. 24.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Distrito Federal deverá ser composto, no mínimo, por 9 (nove) membros, com composição idêntica à

dos CACS estaduais, exceto quanto aos representantes da Undime e dos Executivos Municipais, tendo em vista que o Distrito Federal não está dividido em municípios.

É necessário que para cada membro titular corresponda um suplente, o qual tem a função de completar o mandato do titular e substituí-lo em suas ausências e impedimentos. Porém, a participação do suplente nas reuniões, assim como de qualquer outro cidadão que tenha interesse no acompanhamento das ações do Conselho do Fundeb, está a critério do próprio Conselho, que deverá disciplinar tal situação em seu Regimento Interno, inclusive para estabelecer se os convidados terão direito a voz ou não. Cabe ressaltar que, mesmo que participe das reuniões, o suplente não terá direito a voto a menos que esteja exercendo a substituição de seu titular correspondente.

Caso o presidente deixe o Conselho antes do final do seu mandato, o vice-presidente deverá assumir a presidência. O suplente assumirá apenas a vaga aberta pela saída do representante titular do respectivo segmento.

De acordo com o art. 24, §5º, da Lei 11.494/2007, são estabelecidos impedimentos aos que querem ser conselheiros. Estão impedidos de integrar o Conselho: cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do governador e do vice-governador, do prefeito e do vice-prefeito, e dos secretários estaduais, distritais ou municipais; tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais; estudantes que não sejam emancipados; pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

Conforme o Código Civil Brasileiro (Lei n. 10.406, de 10/01/2002), em seu artigo 5º, a menoridade civil cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil. Além disso, aos menores será concedida emancipação nas seguintes situações, segundo a referida lei: pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público,

independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; pelo casamento; pelo exercício de emprego público efetivo; pela colação de grau em curso de ensino superior; e pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

De acordo com a Lei do Fundeb, a capacitação dos membros dos Conselhos ficou a cargo do Ministério da Educação - MEC, tarefa árdua, tendo em vista a existência de mais de 5.500 municípios existentes no país. Tal tarefa deveria ser também obrigatória para os Estados e municípios.

O Ministério da Educação tem por obrigação: atuar no oferecimento de apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo; na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em mídia eletrônica de livre acesso público; realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino.

Esses dispositivos somados a outros presentes na lei do Fundeb configuram, de fato, uma tentativa de maior transparência no processo de aplicação dos recursos do novo Fundo. Entretanto, de acordo com Sousa Júnior (2007, p. 14), “ainda persistem dúvidas sobre a aplicabilidade de muitas dessas medidas, sobretudo em pequenas e médias cidades com fraca presença da sociedade civil organizada”.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, segundo o art. 24 da Lei n. 11.494/2007, é um colegiado que tem por função principal o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera: Municipal, Estadual, Distrital ou Federal.

Segundo a lei regulamentadora do Fundeb, os Conselhos não são colegiados ou unidades administrativas vinculados ao Poder Executivo local,

portanto suas ações devem ser independentes e autônomas, mas ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local, conforme o art. 24, §7º da Lei n. 11.494/2007, para que este controle, exercido pelos CACS, seja eficiente.

De acordo com § 8º do art. 24 da Lei 11.494/2007, a atuação dos membros dos conselhos dos Fundeb: não será remunerada; é considerada atividade de relevante interesse social; assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações.

De acordo com o disposto no inciso IV do § 8º do art. 24 da Lei 11.494/2007, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas no curso do mandato, é vedado: a) a exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam; b) a atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho; c) e o afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

Ainda de acordo com o disposto no inciso V do § 8º do art. 24, é estabelecido que quando os conselheiros forem representantes de estudantes e estiverem em atividades do Conselho, no curso do mandato, é vedada a atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

Para que o Conselho funcione, a referida Lei confere ao Poder Executivo local o dever de oferecer ao mesmo, o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc. Isso, para assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções (Art. 24, § 10 da Lei n. 11.494/2007).

Em que pese a instituição legal e a previsão de que o Poder Executivo deve oferecer as condições necessárias para o funcionamento efetivo dos conselhos, isso não se faz em caráter de responsabilidade legal, pois a Lei do Fundeb não estabelece a forma de operacionalização desta orientação normativa. Dessa forma, pouco se garante que os conselhos terão de fato estrutura física, isso já se configura

como uma forma de dependência dos conselhos em relação ao Poder Executivo local, uma vez que ficará a cargo desse poder prover o conselho com tal estrutura. É difícil se conceber um órgão que se pretenda autônomo, atuante e eficiente em sua função se ao menos estrutura física não possuir. Corre riscos, assim, de limitação e ineficácia, pois conseqüentemente também não possuirá identidade e visibilidade.

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do Fundeb soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do Fundeb não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete à apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle a ser exercido pelo Conselho do Fundeb é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Além da atribuição principal do Conselho, prevista no caput do art. 24 da Lei n. 11.494/2007, o § 9º e 13 do mesmo artigo e o parágrafo único do art. 27 acrescentam outras. Assim, o conjunto de atribuições do colegiado compreende: informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do Fundeb, principalmente em relação à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação; exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento e encaminhamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.

O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de

Contas ao Tribunal. Além disso, o Conselho deve dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos que contenham informações relativas ao Fundeb, a serem encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado/Município.

É também atribuição do Conselho do Fundeb acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Cabe ainda ao Conselho do Fundeb exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do Fundeb, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extrato da conta do Fundeb junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal.

Ressalta-se que no cumprimento de suas atribuições e responsabilidades o Conselho não é o executor dos recursos do Fundeb. Seu principal papel é acompanhar a gestão dos recursos do Fundo, tanto com relação à receita quanto à despesa ou ao uso desses recursos.

A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação que têm a responsabilidade de aplicá-los em favor da educação básica pública, na forma estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal de 1988.

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos à conta do Fundo, deverão ficar, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e

externo. O Poder Executivo deverá elaborá-los e disponibilizá-los ao respectivo Conselho. Entretanto, se isto não ocorrer, o Conselho deve formalizar solicitação, respaldada no art. 25 da Lei n. 11.494/2007.

Na hipótese de constatação de irregularidades, relacionadas à utilização dos recursos do Fundeb, são recomendadas as seguintes providências: primeiramente, deve reunir elementos (denúncias, provas, justificativas, base legal, etc.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada e, com base nesses elementos, formalizar pedido de providências ao governante responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que, no âmbito do próprio Poder Executivo responsável, os problemas sejam sanados; na sequência, se necessário, deve procurar os vereadores do Município, para que possam, pela via da negociação e/ou adoção de providências formais, buscar a solução junto ao governante responsável; ainda se necessário, deve recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado/Município ou da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos comprobatórios disponíveis.

No caso de não atuação do Conselho, deve-se procurar os representantes do Poder Legislativo e/ou o Ministério Público (Promotor de Justiça que atua no Município) para que estes possam buscar a solução aplicável ao problema.

Para fins de uma análise das principais alterações normativas do Fundeb, em relação ao Fundef, foram utilizadas como suporte o texto de Bassi (2010) e as obras deste autor em parceria com Camargo (BASSI e CAMARGO, 2007; 2009; 2010).

Com base nestes autores, a participação social na fiscalização e no controle dos recursos financeiros aplicados na educação, realizados por CACS, os quais foram criados a partir do Fundef, ainda que na vigência do referido Fundo tenham apresentado inúmeras deficiências, a criação desse espaço público de participação popular representa uma conquista democrática muito importante, ainda que insuficiente, contudo pode ser aprimorada (BASSI e CAMARGO, 2009).

De acordo com leitura de Bassi (2010), a regulamentação do Fundef não tornou obrigatória a emissão de pareceres por parte dos conselhos para a prestação

de contas do executivo, a qual dependia de normatização editada pelos Tribunais de Contas. Contudo, a base legal do Fundeb

assegura aos CACS, além da permanente disponibilização dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais já previstos anteriormente, a possibilidade de convocação do Secretário de Educação ou do servidor equivalente para prestar esclarecimentos (BASSI, 2010, p. 209).

Esta inovação representa uma melhora no que tange a dispositivos legais que possibilitem uma melhor atuação dos conselhos.

Com a figuração do novo fundo, os conselheiros podem

solicitar cópias dos documentos referentes às compras realizadas, como as licitações e os registros de empenho, liquidação e pagamento, das folhas de pagamentos dos profissionais da educação e também dos convênios realizados com as instituições filantrópicas que oferecem serviços educacionais ao Poder Executivo (BASSI e CAMARGO, 2009, P. 113-114).

Diferentemente das normas no âmbito do Fundef, “a legislação do Fundeb dispõe que os conselheiros podem e devem realizar vistorias e inspetorias nos locais que utilizam recursos provenientes do Fundo”, conforme destaca Bassi (2010, p. 210).

Ainda quanto às inovações trazida pela Lei do Fundeb, Bassi e Camargo (2009, p. 114) ressaltam o dispositivo, aplicável ao âmbito municipal, quanto à possibilidade de integração do CACS ao Conselho Municipal de Educação, formando uma Câmara específica voltada à análise do financiamento da educação básica local. Contudo, desde que essa Câmara não perca sua característica autônoma de criação. Para os autores, este dispositivo, “pouco evidente para a elevação do poder decisório do CACS”, pode refletir em implicações para a “eficiência dos Conselhos e para a ampliação do alcance do controle social sobre as várias faces da política educacional”.

A legislação do Fundeb atribui ainda aos CACS a prerrogativa de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária, além do Censo Escolar, o que o “aproxima do planejamento da política educacional” e pode conferir um maior sentido “efetivo ao exercício do controle social” dos CACS (BASSI, 2010, p. 210).

Este autor revela também que outras

medidas relativas aos critérios de composição, ao processo eletivo dos conselheiros, aos impedimentos e salvaguardas de atuação, parecem possibilitar uma atuação um pouco mais autônoma e independente aos Conselhos do Fundeb diante dos governos (BASSI, 2010, p. 210).

Nesta perspectiva, Bassi e Camargo acrescentam, quanto à composição do Conselho do Fundeb, que

o número de representantes nos três níveis de governo foi ampliado. Em todos eles, no mínimo (dependendo das legislações locais) os pais passaram a ter dois representantes e os estudantes, que não tinham nenhuma cadeira no Fundef, têm direito também a dois representantes (BASSI e CAMARGO, 2009, p. 114).

No nível federal, o Conselho do Fundeb contará com pelo menos 6 (seis) membros do governo federal em um total de 14 (quatorze) membros, o que mostra a representação exagerada dessa esfera, sendo que em nível estadual também haverá um número maior de representantes do Poder Executivo [serão no mínimo 3 (três)], porém mais equilibrada diante dos outros segmentos.

Em âmbito municipal, conforme argumentam Bassi e Camargo (2009), além do aumento no número de representantes de pais e de estudantes, os diretores e professores passaram a ter, no mínimo (dependendo das legislações locais), um representante cada. Na legislação do Fundef, professores e diretores dispunham de apenas um assento. No nível municipal, a legislação do Fundeb manteve dentre as representações no Conselho, um representante do Conselho Municipal de Educação, onde houver. Houve acréscimo de um representante do Conselho Tutelar local, cuja participação é importante, visto ser uma representatividade que está bem próximo da comunidade e de seus problemas que emergem de inúmeras causas. Dentre as quais, as dificuldades educacionais enfrentadas pelas crianças, possibilitando mais proposições no que concerne a aplicação dos recursos do Fundo.

A base legal do Fundeb, conforme expõe Bassi (2010, p. 2010), procura,

assegurar processos eletivos independentes aos vários segmentos representados: os pais de alunos e os estudantes devem ser

indicados em processo eletivo organizado pelos respectivos pares, sendo um deles indicado por entidade estudantil representativa; os professores e os servidores devem ser indicados pelas entidades sindicais das categorias.

Para o autor, diferente da legislação do Fundef, a legislação do Fundeb “oferece algumas salvaguardas para uma atuação autônoma durante o mandato” dos representantes eleitos para os CACS, “como a vedação de faltas injustificadas aos estudantes e de exoneração, demissão, afastamentos ou faltas injustificadas aos diretores, professores e servidores” (BASSI, 2010, p. 211).

Dessa forma, é pertinente questionar se os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb estariam destinados a superar os erros e deficiências a que se propôs amenizar, evidenciados no âmbito do Fundef.

Em relação aos recursos do Fundeb destinados à execução da política de educação básica em âmbito municipal, é importante controlar os rumos da política para assegurar a possibilidade de que sejam realmente efetivadas as conquistas legais, sobretudo presentes na Constituição Federal, de acesso universal à educação, de qualidade na educação.

É determinante o controle dos recursos destinados ao Fundeb, verificando-se o montante que ingressa e se está em acordo com a legislação que prevê a composição financeira do Fundo, bem como se está sendo executado conforme a legislação que o regulamenta.

Como defende Correia (2005), numa conjuntura em que o fundo público brasileiro vem sendo utilizado cada vez mais para favorecer a classe dominante por meio do financiamento da acumulação do capital, em detrimento do financiamento dos serviços públicos, é determinante a existência de controle efetivo dos recursos públicos.

De acordo com a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2008), os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb são instâncias de exercício da cidadania, que permitem a participação popular na gestão pública. Dessa forma, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

A Controladoria-Geral da União (Brasil, 2008), aponta a definição dessas funções em uma cartilha de orientação para a atuação do controle social.

Nessa cartilha de orientação, define-se a função fiscalizadora dos conselhos como aquela que pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

Já a função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidirem sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita aos Estados e municípios.

A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que Estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações.

No caso dos municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a gestão municipal na tarefa de bem gerir o dinheiro público.

Para avaliar possíveis limites impostos à efetivação dos objetivos do controle social do Fundeb impõe-se verificar se há ingerência política na escolha dos representantes de pais e alunos. Além disso, é importante verificar se o Conselho se articula com as bases e se mobiliza as entidades representadas. Ainda, se há cooptação de lideranças pela gestão municipal. Outros aspectos também merecem análise como verificar se existe transparência do gestor no uso dos recursos públicos, se as decisões dos conselheiros são manipuladas pelo Poder Executivo local, se as ações do conselho têm visibilidade e são atendidas ou se ocorre descumprimento das deliberações do conselho.

Na análise da atuação do conselho do Fundeb propõe-se verificar se os conselheiros realmente participam do controle da gestão da política de educação

básica do município ou apenas ratificam as decisões do Poder Executivo, sem participação efetiva da sociedade. Busca-se verificar se os Conselhos constituem espaços de participação e controle social na perspectiva de ampliação da democracia ou são apenas mecanismos de legitimação do poder dominante e de cooptação dos movimentos sociais.

4 O CONSELHO DO FUNDEB EM CAPITÃO POÇO/PA

4.1 Aspectos histórico, cultural, econômico e educacional de Capitão Poço

O Município de Capitão Poço está localizado na região nordeste, microrregião Guamá, no Estado do Pará, a uma distância de 226 km da capital Belém.

Os limites territoriais do município são ao Norte - Município de Ourém; ao Sul - Municípios de Ipixuna do Pará e Nova Esperança do Piriá; a Leste - Municípios de Garrafão do Norte e Santa Luzia do Pará; e a Oeste - Municípios de Irituia, Mãe do Rio, Aurora do Pará e Ipixuna do Pará.

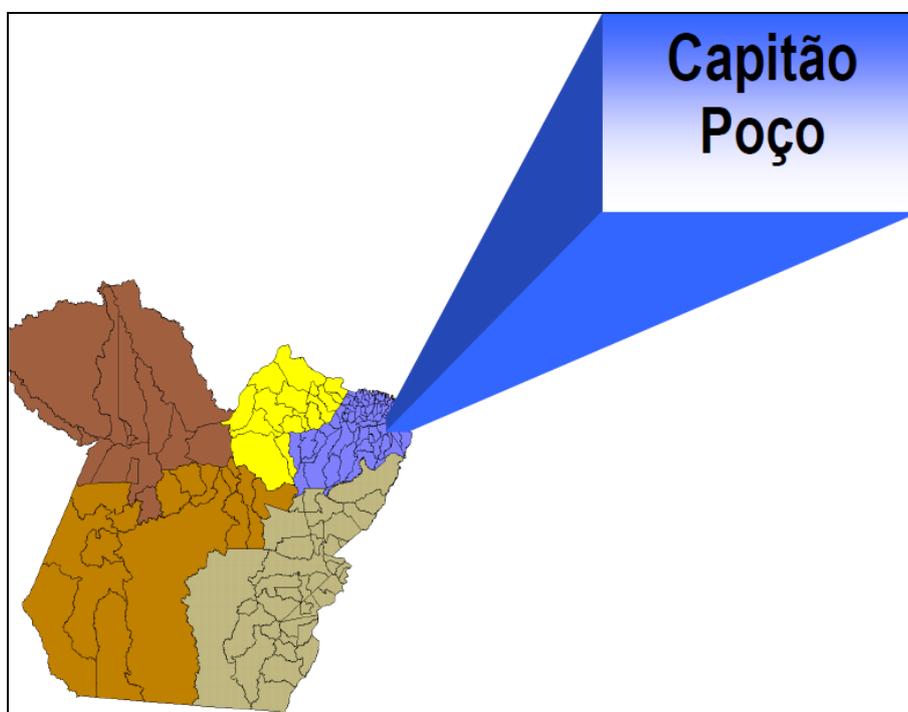


Ilustração 1 – Mapa do Estado do Pará, destaque para o município de Capitão Poço

Os principais dados informativos acerca do Município de Capitão Poço foram obtidos por meio do documento institucional intitulado “Estatísticas Municipais Paraenses”⁹, elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp), vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Governo do Estado do Pará.

Nesse documento, relata-se que a história do município está vinculada, de maneira direta, ao processo de ocupação chamado “avanço das frentes pioneiras”, implementado pelo Governo Federal, que resultou na instalação de migrantes originários de outras partes do país no território paraense, sob influência da Rodovia Belém-Brasília (BR-010).

Ainda de acordo com o documento do Idesp, o historiador Carlos Roque, em a “História dos Municípios do Estado do Pará”, informa que no transcurso dos anos 50 foi instalada uma frente pioneira em área pertencente ao município de Ourém que passou a ser chamada de Capitão Poço. O nome desta frente representou uma homenagem ao explorador conhecido pelo nome de Capitão Possolo. O mesmo que integrou parte da primeira caravana de pioneiros que, no mês de junho de 1955, chegou ao local onde hoje se localiza a sede do Município, sendo batizado posteriormente de Capitão Poço.

Em 29 de dezembro de 1961, o município de Capitão Poço foi elevado à categoria de Município, mediante a promulgação da Lei Estadual n. 2460, sendo instalado como tal em 25 de março de 1962. Para ser constituído como Município, houve necessidade de se desmembrar a área patrimonial do Município de Ourém.

Possui uma população de acordo com o IBGE/2010 de aproximadamente 51.893 habitantes.

As principais atividades econômicas do município envolvem pecuária, extrativismo vegetal, comércio e agricultura de subsistência e recentemente voltou-se para a produção de laranja, o que lhe atribui o título de maior produtor do Estado do Pará, segundo informações disponíveis no site oficial da Prefeitura Municipal (<http://portalcapitaopoco.com>).

⁹ Disponível no site <<http://www.idesp.pa.gov.br/paginas/produtos/estatisticaMunicipal.php>>. Acesso em 15 de maio de 2011.

A maior manifestação religiosa do município de Capitão Poço é a festa em homenagem ao santo padroeiro, Santo Antônio Maria Zaccaria, cujas comemorações ocorrem no período de 23 a 30 de setembro, seguida pelo Círio de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro.

De acordo com os dados do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp), as manifestações da cultura popular mais presentes são as quadrilhas juninas, os bois-bumbás e os cordões de pássaros. São realizados concursos e exposição de poesias, festivais de música e poesias, Feira Municipal de Cultura, concursos de blocos carnavalescos e de fantasias.

O artesanato local ganha destaque com a arte de esculpir quadros em madeira. As igrejas de Santo Antônio Maria Zaccaria e Nossa Senhora do Perpétuo Socorro constituem as construções mais significativas do patrimônio histórico de Capitão Poço.

Não há relatos, na história do município, de grandes mobilizações sociais. As eleições para os cargos municipais sempre foram marcadas por disputas entre famílias tradicionais do município, que se revezam no poder, no curso dos anos (conforme dados dos prefeitos eleitos, com os respectivos períodos de mandato, disponíveis na Secretaria Municipal de Educação).

Os bairros de Coutilândia e Eurico Siqueira (periferia da cidade, que se localizam na saída para o município de Garrafão do Norte) possuem, conjuntamente, uma associação de moradores. No centro da cidade está localizada a sede do sindicato dos trabalhadores rurais do município.

A representação regional do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) não tem grande histórico de atuação no município. Exemplifica isso o fato de que poucas pessoas em Capitão Poço sabem sequer onde se localiza a sede da entidade representativa no município. A informação sobre o local de funcionamento (a sede) do SINTEPP no município somente foi obtida com o professor que integra o Conselho do Fundeb.

Cabe mencionar também que a maioria dos profissionais da educação no município exerce as atividades por meio de contratos temporários de prestação de serviços educacionais, sem grandes mobilizações sindicais para alteração da situação precária de contratação dos profissionais que a entidade representa.

Por exigência normativa, para fins de recebimento de transferências do Governo Federal nas áreas de saúde e assistência social, o município de Capitão Poço possui os Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social. Também possui Conselho Tutelar. Destes, apenas o Conselho Tutelar conta com estrutura administrativa para funcionamento (um prédio localizado na Trav. General Barata, no centro da cidade). Como já apontado na introdução, possui o Conselho do Fundeb, objeto deste estudo.

Em relação à área educacional, o município não instituiu sistema municipal de educação e não possui Conselho Municipal de Educação, conforme informações repassadas oralmente pela Diretoria de Ensino da Secretaria Municipal de Educação. Comprova também a inexistência de sistema municipal de educação o fato de não existir lei de criação do referido sistema. Com a Lei Municipal 58, de 4 de setembro de 2007, foi criado o Fundo Municipal para a gestão financeira dos recursos do Fundeb.

A inexistência de sistema municipal de educação e de Plano Municipal de Educação sentenciam dificuldades no planejamento educacional de médio e longo prazo. Conforme informações verbais da Diretoria de Ensino da Secretaria Municipal de Educação, existe um Plano Municipal de Educação desatualizado, elaborado na década de 1990. Entretanto, houve recusa em fornecê-lo, sob a alegação de que está em atualização.

Na Câmara Municipal de Vereadores de Capitão Poço não foram identificadas leis municipais de aprovação de planos municipais de educação, o que se contrapõe à informação da Diretoria de Ensino da Secretaria Municipal de Educação de que há um plano desatualizado.

Para fins de análise do número de escolas públicas no município de Capitão Poço, foi elaborada a tabela 2, que informa o número de estabelecimentos, por esfera de governo (estadual ou municipal) e por níveis de ensino (infantil, fundamental e médio), no período de 2007 a 2010, com base em dados disponíveis no portal do Ministério da Educação, em informações repassadas pela Secretaria Municipal de Educação (quanto às escolas municipais) e também disponíveis (no período de 2007 a 2009) no documento “Estatísticas Municipais Paraenses”, elaborado pelo Idesp.

Tabela 2 – Estabelecimentos escolares, por esfera de governo, período de 2007 a 2010

Ano	Etapas de Ensino	Estadual	Municipal
2007	Ensino infantil	-	24
	Ensino fundamental	35	87
	Ensino médio	5	-
2008	Ensino infantil	-	31
	Ensino fundamental	36	86
	Ensino médio	5	-
2009	Ensino infantil	-	37
	Ensino fundamental	34	86
	Ensino médio	5	-
2010	Ensino infantil	-	36
	Ensino fundamental	30	87
	Ensino médio	6	-

Fonte: Dados do censo escolar (disponíveis no site do INEP)

A tabela 2 revela que, quanto ao número de estabelecimentos educacionais, o município de Capitão Poço concentra uma grande quantidade de escolas no nível fundamental, que constitui atribuição relativa à atuação municipal, prioritariamente. O governo estadual atua no município de Capitão Poço tanto no ensino fundamental como no ensino médio. Não há atuação do governo estadual, em Capitão Poço, no ensino infantil, que em sua totalidade é absorvido pelo governo municipal (com 36 escolas atualmente) e pela iniciativa privada (que possui apenas dois estabelecimentos, conforme dados do MEC/INEP).

Como se verifica na tabela 2, a oferta do ensino fundamental está dividida entre as esferas municipal e estadual, mas com a grande maioria das escolas pertencentes ao município.

O ensino médio, no município de Capitão Poço, é integralmente absorvido pela rede estadual, com uma quantidade de 6 (seis) escolas em 2010.

Ressalta-se que a informação acerca do número de estabelecimentos escolares pertencentes à rede municipal de Capitão Poço (123 escolas em 2010, conforme dados da tabela 2) tem importância para a compreensão do processo de escolha dos representantes do Conselho do Fundeb pertencentes às categorias: diretores, professores, estudantes e pais de alunos.

Com relação ao número de matrículas, com base nos dados de 2010, disponíveis no site do MEC/INEP, foi organizada a tabela 3.

Tabela 3 - Número de matrículas, ano-base 2010.				
Rede	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental*	Ensino Médio*
Estadual Urbana	-	-	2.726	2.369
Estadual Rural	-	-	1.597	112
Municipal Urbana	156	661	2.670	-
Municipal Rural	162	804	3.759	-
Total	318	1.465	10.752	2.481

Fonte: Censo escolar – MEC/INEP e SEMED-Capitão Poço.

* Abrange Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos.

A partir dos dados de 2010, observa-se que as matrículas relativas ao ensino fundamental correspondem a um percentual de aproximadamente 72% (setenta e dois por cento) do total de matrículas da educação básica pública no município de Capitão Poço.

Ainda em relação às matrículas do ensino fundamental, a rede estadual tem maior concentração de matrículas na zona urbana e a rede municipal, na zona rural. As matrículas do ensino médio são todas da rede estadual, ou seja, não há atuação da rede municipal de Capitão Poço no ensino médio, como já destacado.

Quanto ao ensino superior, o Município dispõe de um campus da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), que oferece o curso de Agronomia, atualmente com 50 (cinquenta) vagas anuais, no período diurno, conforme visita ao prédio da instituição em Capitão Poço e edital de processo seletivo para ingresso em 2012, disponível no site da UFRA (www.ufra.edu.br).

Em 2011, para o primeiro semestre, houve oferta de vagas no Plano de Formação Docente (Parfor), voltadas à formação de professores do município de Capitão Poço e de outros municípios circunvizinhos, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), nos cursos de licenciatura em Biologia, Geografia e Computação (cinquenta vagas em cada curso), e de uma turma de licenciatura em Pedagogia sob a responsabilidade da UFRA (também com cinquenta vagas), conforme informações disponíveis no site da Secretaria Estadual de Educação relativo ao Parfor (www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao).

Com relação à avaliação educacional, foram elaboradas as tabelas 4 e 5, com dados dos índices de desenvolvimento da educação básica - IDEB (nos anos de 2007 e de 2009), no município de Capitão Poço.

Ressalta-se que, para fins de comparação, foram analisados apenas os índices do IDEB relativos ao ensino fundamental, vez que em Capitão Poço o ensino médio está sob a responsabilidade da rede estadual e para o objeto de estudo em análise importa avaliar a atuação da rede municipal de ensino.

Tabela 4 – IDEB nas redes escolares de Capitão Poço

Rede	EF - Anos iniciais		EF - Anos finais	
	2007	2009	2007	2009
Pública	2,1	3,0	2,8	3,1
Estadual	1,9	3,5	2,7	3,1
Municipal	2,2	2,9	3,0	3,1

Fonte: MEC/INEP

Tabela 5 – IDEB Nacional por dependência administrativa

Rede	EF - Anos iniciais		EF - Anos finais	
	2007	2009	2007	2009
Pública	3,6	4,0	3,2	3,5
Estadual	3,9	4,3	3,3	3,6
Municipal	3,4	4,0	3,1	3,4

Fonte: MEC/INEP

Em 2007, o IDEB da educação pública no município nos anos iniciais do ensino fundamental foi de 2,1 contra 3,6 de média nacional. Em 2009, houve uma redução da diferença entre a média nacional do IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental em relação à média da educação pública de Capitão Poço (4,0 de média nacional contra 3,0 de média municipal).

Nos anos finais do ensino fundamental, a média da educação pública municipal apresentou uma diferença negativa em relação à média nacional de 0,4 (zero vírgula quatro ponto percentual) no ano de 2007 (2,8 de média municipal da educação pública nos anos finais do ensino fundamental contra 3,2 de média nacional). A diferença negativa de média do IDEB nos anos finais do ensino fundamental manteve-se em 2009 (3,1 contra 3,5).

Os dados do IDEB, desta forma, apontam para a necessidade de melhoria na qualidade da educação no ensino fundamental, que tem atuação prioritariamente da gestão municipal.

Quanto aos recursos financeiros destinados ao ensino, no município de Capitão Poço, elaborou-se a tabela 6, para fins de dimensionar o volume de recursos destinados à formação do Fundeb, nos exercícios financeiros de 2009 e 2010, e a proporção em relação às receitas disponíveis para a educação.

Tabela 6 - Receitas do Ensino, Capitão Poço/PA (em R\$)	2009	2010
1. Receita de impostos e de transf. const. e legais	3.104.958,50	5.896.674,48
2. Receita do Fundeb (A)	10.218.796,83	13.851.587,12
3. Receita da aplicação financeira de recursos de impostos e transferências vinculados ao ensino	17.368,20	18.268,19
4. Receita de transferências do FNDE	1.107.325,99	1.701.901,88
5. Receita de transferências de convênios	-	700.000,00
(B) Total de recursos destinados ao ensino (1+2+3+4+5)	14.448.449,52	22.168.431,67
Percentual de recursos do Fundeb em relação aos recursos destinados ao ensino (A/B).	70,73	62,48

Fonte: Relatórios resumidos de execução orçamentária, exercícios financeiros de 2009 e 2010, disponíveis em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em 14 de dezembro de 2011.

Observações:

- 1) Valores correntes, em R\$. O traço (-) indica a inexistência de valores no exercício.
- 2) A receita das transferências do Fundeb foi destacada da receita de transferências constitucionais e legais, para fins de comparação com o montante destinado ao ensino.
- 3) Nas transferências do FNDE estão inclusos a contribuição para o salário-educação, alimentação escolar, transporte escolar e outras transferências oriundas do FNDE.
- 4) Na receita do Fundeb estão inclusos os rendimentos financeiros (R\$ 70.187,39 em 2009 e R\$ 99.884,52 em 2010).

Observa-se que as receitas do Fundeb correspondem a 70,73% (em 2009) e a 62,48% (em 2010) dos recursos destinados ao ensino público no município de Capitão Poço, com base nos dados divulgados pelo próprio município, em seu relatório resumido de execução orçamentária. Estes percentuais maximizam a responsabilidade na atuação do Conselho do Fundeb na análise da aplicação dos recursos destinados ao Fundo, vez que os recursos do Fundeb correspondem a altos percentuais em relação ao total de recursos destinados à educação no município de Capitão Poço.

4.2 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em Capitão Poço

Neste tópico, busca-se caracterizar o objeto de pesquisa, ou seja, destina-se a especificar os dados relativos ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Capitão Poço/PA.

A caracterização do CACS-Fundeb de Capitão Poço está organizada em eixos: O primeiro destaca a análise da composição e do processo de escolha dos membros; em seguida é analisada a organização e o funcionamento do Conselho; no terceiro eixo são abordados aspectos relativos à atuação do referido Conselho.

4.2.1 Composição e escolha dos membros do Conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, no âmbito do Município de Capitão Poço, foi implementado por meio da Lei Municipal 57, de 4 de setembro de 2007, em observância à exigência contida no art. 24, parágrafo primeiro, Inciso IV, da Medida Provisória Federal 339/2006, que foi convertida na Lei 11.494/2007 (que regulamentou o Fundeb). A lei municipal, em sua ementa e no art. 1º, utiliza-se do termo “criação”.

Conforme previsão do art. 2º da Lei Municipal de criação, com as alterações posteriores, o CACS-Fundeb de Capitão Poço é constituído por 10 (dez) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, correspondentes a 8 (oito) categorias representativas, conforme composição a seguir discriminada:

- ✓ 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal; ,
- ✓ 1 (um) representante dos Professores das Escolas Públicas Municipais;
- ✓ 1 (um) representante dos Diretores das Escolas Públicas Municipais;
- ✓ 1 (um) representante dos Serviços Técnicos Administrativos das Escolas Públicas Municipais
- ✓ 2 (dois) representantes dos Pais de alunos das Escolas Públicas Municipais;
- ✓ 2 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica Pública;

- ✓ 1 (um) representante do Conselho Municipal de Educação do Conselho Tutelar;
- ✓ 1 (um) representante do Poder Executivo Municipal.

A composição do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, sob o ponto de vista legal, está de acordo com as disposições da Lei do Fundeb. Ressalta-se, entretanto, que somente em outubro de 2009 foi editada lei, com efeitos retroativos a janeiro de 2009, inserindo o representante do Poder Executivo na composição do Conselho.

O art. 2º da Lei Municipal de regulamentação do Fundeb aparentemente é uma cópia do modelo disponibilizado pelo FNDE e não foi adequado à realidade municipal. Nesse sentido, afirma que o Conselho será composto também por um representante do Conselho Municipal de Educação do Conselho Tutelar, ou seja, unem-se, em um só dispositivo, dois conselhos diferentes (CME e Conselho Tutelar), sendo que o município não dispõe de Conselho Municipal de Educação (CME).

Observa-se que há falha legislativa contida no inciso VII do art. 2º, que trata da composição do Conselho do Fundeb. O dispositivo legal em comento usa a expressão “01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação do Conselho Tutelar”, ou seja, o modelo disponibilizado pelo FNDE faz referência à representação do Conselho Municipal de Educação (caso existente) ou do Conselho Tutelar. Deste modo, a expressão “01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação” somente tem aplicabilidade em âmbito municipal se houver o referido Conselho no município.

Como já destacado no terceiro capítulo, o município não possui Conselho Municipal de Educação, ou seja, não pode ter esta representação no Conselho do Fundeb. O dispositivo legal do art. 2º, inciso VII, da Lei Municipal 57/2007, deveria fazer referência apenas ao representante do Conselho Tutelar, que existe no município.

Como se percebe, trata-se de instrumento normativo elaborado com base no modelo disponibilizado pelo FNDE, sem discussão legislativa em âmbito local, para adequação à realidade do município.

Ainda quanto ao art. 2º da Lei Municipal 57/2007, houve alteração pela Lei Municipal 134, de 22 de outubro de 2009 (com efeitos retroativos a 1º de janeiro de

2009), alterou o dispositivo para a inclusão do inciso VIII (incluiu na composição do Conselho do Fundeb o representante do Poder Executivo Municipal).

A Lei Municipal 134/2009, por se tratar de uma lei de efeitos concretos (compor o Conselho do Fundeb com representante do Poder Executivo) e exauríveis (uma vez realizada a reunião do Conselho do Fundeb, não teria como inserir a participação de representante do Poder Executivo no Conselho em período pretérito), não permite a aplicação de efeitos retroativos.

Na mesma data da publicação da Lei Municipal 57/2007 (4 de setembro de 2007), foi publicada a Lei Municipal 58/2007, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal para a gestão da movimentação dos recursos financeiros do Fundeb. Não se trata de um Fundo Municipal da Educação, mas apenas da instituição de um Fundo para a gestão financeira dos recursos do Fundeb. Na verdade corresponde à instituição, em âmbito municipal, do Fundeb, em obediência ao pacto federativo e às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige lei para a criação de fundos no município. Acrescente-se que esta Lei Municipal, apesar de publicada em 4 de setembro de 2007, teve efeitos financeiros retroativos a 1º de janeiro de 2007, conforme previsão do art. 21.

Este normativo revela que apesar de o Fundeb ter sido regulamentado, em âmbito nacional, em dezembro de 2006, com a Medida Provisória 339/2006, a gestão financeira do Fundeb, no município de Capitão Poço, somente passou a ter conta específica em setembro de 2007.

Com a Lei Municipal 58/2007, o Secretário Municipal de Educação de Capitão Poço passou a ser o ordenador de despesa dos recursos do Fundeb, conforme prevê o art. 3º. Mencione-se, porém, que não houve atribuição de competência plena da gestão dos recursos do Fundeb ao Secretário de Educação do Município, pois o referido art. 3º, desta Lei Municipal, prevê que o pagamento de despesas do Fundeb “fica sujeito” ao visto do Prefeito Municipal.

A Secretaria Municipal de Educação não possui, portanto, competência plena para a gestão dos recursos do Fundeb, embora o parecer acerca da aplicação dos recursos do Fundeb, emitido pelo Conselho faça referência expressa à Secretária Municipal de Educação como gestora dos recursos do Fundeb. Ressalta-se que para fins de responsabilização junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do

Estado do Pará, caso sejam verificadas falhas na aplicação dos recursos, regra geral, é a Secretária Municipal de Educação a principal responsável.

Outra falha legislativa da Lei de criação do Fundo Municipal para a gestão do Fundeb está arrolada no art. 9º, que versa sobre o percentual de 60% (sessenta por cento) destinado à remuneração dos profissionais da educação, nos níveis de ensino infantil e fundamental, em efetivo exercício na rede municipal de ensino. O texto legal utiliza erroneamente a expressão “profissionais do magistério”, que era utilizada na lei de regulamentação do Fundef (Lei 9.424/1996).

No art. 17 da Lei Municipal 58/2007 houve previsão de encaminhamento pelo Poder Executivo, ao Poder Legislativo, de plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica.

Como apontam os dados do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Capitão Poço¹⁰, o plano de carreira vigente foi elaborado apenas para normatização de realização de concurso público (que ainda não foi realizado, conforme entrevista com o representante dos professores no Conselho do Fundeb).

Ainda conforme o PAR de Capitão Poço, o plano de carreira não apresenta critérios satisfatórios para valorização do magistério, uma vez que foi elaborado sem prévias discussões com o setor educacional e sem a participação das entidades representativas da área, o que reflete uma política centralizadora (na definição do Plano de Ações Articuladas). Nesse sentido, aponta o Plano de Ações Articuladas a necessidade de uma reavaliação do plano de carreira para contemplar as reais necessidades dos profissionais da educação. No curso da pesquisa não foram observadas demandas da gestão municipal para reavaliação e efetiva aplicação do plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica e realização de concurso público.

A Lei Municipal 57/2007 estabelece a forma de escolha dos membros do Conselho do Fundeb. Dessa forma, dispõe, em seu art. 2º, §1º, que os representantes da Secretaria Municipal de Educação, dos professores, dos diretores e dos servidores técnicos administrativos das escolas públicas municipais, dos pais

¹⁰ Disponível no site <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14721&Itemid=1052>. Acesso em 15 de julho de 2011.

de alunos das escolas públicas municipais e dos estudantes da educação básica pública, serão indicados pelas respectivas Secretaria Municipal de Educação; Escola Municipal de Ensino Fundamental “Professor Sílvio Nascimento”; Escola Municipal de Ensino Fundamental “Professora Maria de Fátima Oliveira”; Escolas Municipais de Ensino Infantil “Creche Seninha” e “Creche Raimundo Siqueira”. O representante do Conselho Tutelar será indicado pelo referido Conselho.

Como se observa, a Lei Municipal de “criação” do Conselho do Fundeb estabelece em seu texto normativo, quais as escolas municipais que participam do processo de escolha dos membros do Conselho do Fundeb. Trata-se de limitação normativa à participação de toda a comunidade escolar do processo de escolha dos integrantes do Conselho do Fundeb.

Apesar de estabelecer limitação da escolha dos membros a determinadas escolas (que ficam localizadas próximo à Secretaria Municipal de Educação), a Lei Municipal aponta que a indicação dos membros do conselho do Fundeb ocorrerá após processo eletivo para a escolha, organizado pelos pares.

Na ata da reunião de 24/4/2009, evidencia-se, entretanto, que o processo de votação para escolha dos membros do Conselho do Fundeb foi conduzido pessoalmente pela Secretária Municipal de Educação e pela Diretora de Ensino.

No art. 2º, §4º, da Lei Municipal 57/2007, exige-se que o titular e o suplente dos diretores das escolas públicas municipais deverão ser diretores eleitos por suas comunidades escolares. Todavia, o processo de escolha dos diretores das escolas municipais, conforme informações verbais da Diretora de Ensino da Secretaria Municipal, em Capitão Poço, não é por meio de eleições, são funções de livre nomeação pelo gestor municipal, sem realização de pleito eleitoral.

O art. 6º da Lei Municipal 57/2007 estabelece que o Conselho do Fundeb deverá ter um Presidente e um Vice-Presidente, que serão eleitos pelos conselheiros e que o conselheiro designado para representar a Secretaria Municipal de Educação está impedido de ocupar a presidência.

No art. 8º da Lei Municipal de implantação do CACS-Fundeb houve a exigência de aprovação de regimento interno do Conselho do Fundeb, com orientações para o funcionamento, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da instalação do referido conselho. O regimento interno do CACS-Fundeb, entretanto, somente foi

divulgado em 29 de fevereiro de 2008, ou seja, mais de 150 (cento e cinquenta) dias após a promulgação da Lei Municipal 57/2007.

Os primeiros integrantes do Conselho do Fundeb, com mandato inicialmente fixado para o período de 18 de setembro de 2007 a 17 de setembro de 2009, foram nomeados por meio do Decreto Municipal 44, de 18 de setembro de 2007. Observa-se que o Conselho do Fundeb, em Capitão Poço, somente foi organizado 9 (nove) meses após a regulamentação nacional do Fundeb, por meio da Medida Provisória 339/2006.

A composição do Conselho do Fundeb estabelecida no Decreto Municipal 44/2007, não estava de acordo com a Lei 11.494/2007, pois não havia representante do Poder Executivo.

O representante do Poder Executivo passou a integrar o Conselho do Fundeb em 3 de novembro de 2008, conforme o Decreto Municipal 23/2008, mas sem alteração na Lei Municipal de criação do Conselho do Fundeb no município (que somente foi alterada em 22 de outubro de 2009 (com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2009)).

Com o Decreto Municipal 10/2009, de 3 de abril de 2009, ou seja, já no primeiro ano do mandato sucessor ao do prefeito que nomeou o Conselho em 2007, houve exoneração dos membros que representavam o Poder Executivo, a Secretaria Municipal de Educação, os diretores de escolas, os professores e os servidores técnicos administrativos no Conselho do Fundeb, gestão 2007/2009, sob a alegação de que não mais integravam as categorias representadas.

Este decreto de exoneração dos membros do Conselho do Fundeb, antes do encerramento do mandato, editado pelo prefeito sucessor, aponta indícios de represálias aos correligionários da gestão anterior. Conforme constante do decreto de exoneração, somente foram exonerados os membros que eram servidores/contratados do Poder Executivo.

Vale acrescentar que a ata da reunião, na qual supostamente teriam sido escolhidos os membros das categorias exoneradas pelo Decreto Municipal 10/2009, é datada de 24 de abril de 2009, ou seja, mais de vinte dias após a publicação do Decreto de nomeação dos membros substitutos (Decreto Municipal 11/2009, de 3 de abril de 2009).

Desta forma, discute-se se de fato houve processo de votação para escolha dos membros do Conselho do Fundeb, representantes das categorias substituídas, para conclusão do mandato relativo ao biênio 2007/2009, pois estes, antes mesmo de escolhidos pelas categorias representadas, já estavam nomeados por Decreto Municipal.

Vale acrescentar também que a ata da reunião na qual teria sido realizada a votação para escolha dos representantes substituídos, para fins de completar o mandato no biênio 2007/2009, não possui a assinatura dos representantes eleitos para as categorias de diretores e professores no Conselho do Fundeb.

O fundamento para a troca de membros do Conselho do Fundeb, no curso do mandato, foi o art. 6º da Portaria FNDE nº 430, de 10 de dezembro de 2008, abaixo transcrito.

Art. 6º Os conselheiros deverão integrar o segmento social ou a categoria que representam e, em caso de deixarem de ocupar essa condição depois de efetivados, novo membro deverá ser indicado e nomeado para o CACS-Fundeb, nos termos desta Portaria.

§ 1º Após a nomeação dos membros do CACS-FUNDEB, somente serão admitidas substituições nos seguintes casos:

I - mediante renúncia expressa do conselheiro;

II - por deliberação justificada do segmento representado;

III - outras situações previstas nos atos legais de constituição e funcionamento do Conselho.

O dispositivo acima, entretanto, indica que a substituição de membros do Conselho do Fundeb deverá ser de iniciativa da categoria, que indicará o substituto. A leitura da ata de 24/4/2009, todavia, revela que a reunião foi conduzida pela Secretária Municipal de Educação, ou seja, uma reunião coletiva para a escolha dos representantes de categorias diferentes (professores, diretores, servidores técnicos administrativos). Por evidente, contou com o mínimo possível de participantes de cada categoria [4 (quatro) diretores; 4 (quatro) servidores técnicos administrativos; e 1 (um) professor].

Conforme tabela 2, constante do subitem 4.1, em 2009 existiam no município de Capitão Poço 123 (cento e vinte e três) escolas municipais, sendo 36 do ensino infantil e 87 do fundamental. Desta forma, o processo de escolha para nomeação dos substitutos no Conselho do Fundeb, como desenvolvido, não contou com a participação efetiva das categorias que seriam substituídas, em decorrência do limitado número de participantes da reunião de escolha.

Quanto aos atos de nomeação dos conselheiros para o mandato do Conselho do Fundeb, relativo ao biênio 2009/2011, não houve disponibilização da ata de reunião para a eleição. Na ata de 19/8/2009, há indícios de que seria convocada uma reunião extraordinária para a eleição.

De todo modo, novamente há elementos que caracterizam a escolha dos integrantes em reunião coletiva, sem plenárias específicas das categorias de professores, diretores e servidores técnicos administrativos.

As entrevistas realizadas com os representantes dos diretores, dos pais de alunos, dos professores, da Secretaria Municipal de Educação e dos servidores técnicos administrativos revelaram que o processo de escolha dos representantes, para fins de constituição e nomeação do Conselho foi realizado em uma reunião coletiva, no auditório Gerson Peres, conduzida pela Secretária de Educação do Município de Capitão Poço.

Alguns depoimentos de integrantes do Conselho do Fundeb, concedidos em entrevista, comprovam as limitações no processo de escolha:

[...] fui convidada para uma reunião com a Secretaria de Educação pela diretora da escola em que meus filhos estudam (RPA).

Houve uma reunião com funcionários, diretores de escolas, professores, no Auditório Gerson Peres. As pessoas desistiram de concorrer. Ficaram duas técnicas. Eu fui a mais votada entre as duas (RTA).

Por meio do Decreto Municipal 52, de 30 de setembro de 2009, foram nomeados os membros do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, para o biênio 2009/2011.

Ressalta-se que todos os representantes entrevistados possuem vínculo trabalhista com a gestão municipal, por meio de contratos temporários. A

representante do Conselho Tutelar também é servidora municipal, por força da Lei de criação do Conselho Tutelar, que prevê que os conselheiros devem ser servidores municipais.

A representante de pais de alunos entrevistada exerce função de servente na Escola Municipal Valmeire Borges, localizada no Bairro Coutilândia, por meio de contrato temporário com a Secretaria de Educação do Município.

A representante dos servidores técnicos administrativos também exerce funções na Secretaria de Educação, como contratada temporária. Em visita ao local de trabalho, observou que exerce, como contratada temporária, a função de professora do ensino fundamental na Escola Municipal Pastor Francisco Paes, no bairro Tatajuba (localizada a duas quadras da Secretaria Municipal de Educação), ou seja, já não integra a classe dos servidores técnicos administrativos.

A representante dos diretores de escolas municipais, atualmente exerce o cargo de diretora regional da 17ª (décima sétima) Unidade Regional de Ensino da Secretaria de Estado de Educação, ou seja, também já não exerce o cargo de diretora de escola pública municipal.

Observa-se que a alegação utilizada para a troca dos membros nomeados pela gestão anterior (não pertencerem à categoria representada), não está sendo observada em relação à composição atual do Conselho do Fundeb.

Nas entrevistas, houve questionamento aos representantes acerca da motivação para compor o Conselho do Fundeb.

Merece destaque a afirmação da representante dos técnicos administrativos, que revelou ser a participação no Conselho decorrente de “carência, pois ninguém se prontificou a participar do Conselho”.

Na mesma esteira de argumentos, a representante da Secretaria Municipal de Educação e a representante dos pais de alunos revelaram que passaram a integrar o Conselho do Fundeb em virtude de indicação, sem uma motivação pessoal específica.

O representante dos professores afirmou que foi motivado a participar do Conselho com vistas a representar a classe de professores, mas acrescenta que alguns colegas de profissão estavam impedidos de participar do Conselho, por restrições no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

Houve incentivo dos colegas de trabalho para que eu representasse a classe. Como alguns colegas tinham problemas com CPF, e eu estava em dia, pude participar do Conselho (RPF).

A representante do Conselho Tutelar, por seu turno, afirmou que somente ficou sabendo que seria representante no Conselho do Fundeb após a indicação, ou seja, não teve motivação pessoal, pois foi indicada antes de sua aceitação expressa ou de eleição entre os conselheiros tutelares. Ressalta-se: durante o período de observação das reuniões (maio a agosto de 2011), a representante do Conselho Tutelar não participou de nenhuma das reuniões realizadas. Para a realização de entrevista, o pesquisador foi ao Conselho Tutelar e marcou horário na residência da representante.

O processo de escolha dos membros do Conselho do Fundeb, para o mandato relativo ao biênio 2009/2011, foi realizado por meio de uma reunião coletiva, coordenada pela Secretária de Educação do Município, com o apoio da Diretora de Ensino, conforme ata de 24/4/2009. Em 30 de setembro de 2009 houve a mudança de presidência do Conselho, com substituição de alguns membros, sob a alegação de impedimentos da Presidente anterior (possuía vínculo de parentesco com a Secretária Municipal de Educação).

A indicação coletiva dos membros do Conselho em uma reunião convocada pela Secretaria de Educação do Município não está de acordo com o que preconiza o art. 5º, inciso III, da Portaria 430, de 10/12/2008, elaborada pelo FNDE, transcrito a seguir:

Art. 5º Os Conselheiros, titulares e suplentes serão formalmente indicados em observância ao disposto no art. 24, § 3º, da Lei 11.494/2007, nos seguintes termos:

[...]

III - em âmbito municipal:

a) pelos Prefeitos Municipais ou Secretários Municipais de Educação, nos casos dos representantes do Poder Executivo Municipal;

b) pelos representantes dos diretores, dos pais de alunos e estudantes, por intermédio de suas entidades de classe de âmbito municipal, ou mesmo das instituições públicas de ensino, utilizando para escolha dos representantes processo eletivo organizado para esse fim;

c) pelos presidentes dos sindicatos das categorias dos professores e dos servidores das escolas públicas de educação básica, utilizando para escolha dos representantes processo eletivo organizado para esse fim.

Conforme se extrai do excerto acima transcrito, a escolha de representantes de diretores, de pais de alunos e estudantes deve ser feita por intermédio de entidades de classe de âmbito municipal ou pelas instituições públicas de ensino, utilizando para a escolha processo eletivo organizado especificamente para esta finalidade.

Na mesma lógica, os representantes dos professores e dos servidores técnicos administrativos devem ser indicados pelos presidentes dos sindicatos das categorias dos professores e dos servidores das escolas públicas de educação básica, utilizando, para escolha dos representantes, processo eletivo organizado para esse fim.

Estes aspectos vão de encontro às alterações na legislação que regulamentou o Fundeb, sobretudo quanto à necessidade de escolha dos membros pelos próprios pares, com participação da comunidade escolar no processo.

Em síntese, com relação à composição e ao processo de escolha dos membros do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, observa-se que há uma determinação legal sobre quais escolas participam do processo de escolha para a composição do Conselho (escolas da zona urbana, localizadas próximas à Prefeitura Municipal e à Secretaria de Educação). Os membros são escolhidos em reunião, sem o envolvimento de toda a comunidade escolar e a Secretária Municipal de Educação é quem conduz a reunião para a escolha dos membros.

Esta realidade de Capitão Poço, quanto ao processo de escolha dos membros do Conselho do Fundeb corrobora os argumentos de Arelaro (2007, p. 14), de que a “indicação dos Conselheiros, frequentemente, é motivada por interesses políticos, não se adotando a eleição direta como critério para o preenchimento dessas funções”.

No subitem seguinte analisa-se a organização e o funcionamento do Conselho do Fundeb de Capitão Poço.

4.2.2 Organização e funcionamento

Quanto à organização e ao funcionamento, estabelece o art. 12 da lei Municipal que o Conselho do Fundeb não contará com uma estrutura administrativa própria, devendo o Município garantir infraestrutura e condições materiais adequadas para a execução plena das competências do Conselho e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à sua criação e à composição. Há ainda a disposição legal de que a Prefeitura Municipal deverá ceder ao Conselho do Fundeb um servidor do quadro efetivo municipal para atuar como Secretário Executivo do Conselho.

Nas observações das reuniões, bem como nas atas de reuniões do Conselho não foi identificada a presença de servidor designado para ser secretário executivo do Conselho. Todos os presentes às reuniões eram membros efetivos do Conselho e em apenas uma das reuniões observadas a suplente do representante da Secretaria Municipal de Educação esteve presente.

O art. 13 da Lei Municipal 57/2007 estabelece um conjunto de prerrogativas ao Conselho do Fundeb, para sempre que julgar conveniente, apresentar, ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo e, por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário Municipal de Educação, ou servidor equivalente, para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a trinta dias.

Os membros do Conselho do Fundeb cujo mandato estiver encerrando deverão se reunir com os novos membros no período de 20 (vinte) dias antes do término do mandato para transferência de documentos e informações de interesse do Conselho.

Quanto à periodicidade das reuniões, o art. 9º da Lei estabelece que as reuniões ordinárias do Conselho Fundeb serão realizadas mensalmente, com a

presença da maioria de seus membros, e, extraordinariamente, quando convocados pelo presidente ou mediante solicitação por escrito de pelo menos um terço dos membros efetivos. No site do FNDE, entretanto, o cadastro do Conselho do Fundeb de Capitão Poço indica a realização de reuniões bimestrais (vide quadro 2, constante da introdução deste trabalho).

Além disso, conforme se extrai das atas das reuniões, no curso do mandato relativo ao biênio 2009/2011, não foram realizadas reuniões nos meses de novembro e dezembro/2009, janeiro e setembro/2010, janeiro, abril e setembro/2011. Observa-se ainda que não há observância ao previsto no regimento interno (art. 5º), com lavratura de termo de ausência de quórum e a convocação de nova reunião a ser realizada dentro de dois dias, dispensada a verificação de quórum.

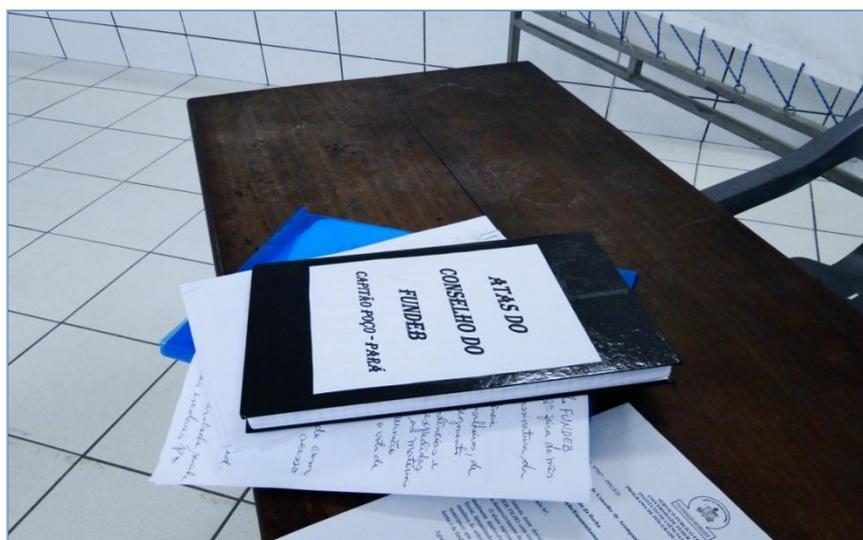


Ilustração 2 - Livro de atas do Conselho do Fundeb de Capitão Poço.

Com relação às deliberações nas reuniões, preveem os arts. 7º e 8º do regimento interno que serão tomadas pela maioria dos membros presentes, cabendo ao presidente o voto de qualidade, nos casos em que o julgamento depender do desempate. Além disso, as deliberações deverão ser registradas em ata.

Nas observações das reuniões, realizadas no período de maio a agosto de 2011, entretanto, não foram identificadas deliberações por meio de votação dos integrantes do Conselho, como prevê o regimento interno. As “deliberações”, em

geral, consistiam em assentimentos com a cabeça, sem a existência de manifestação verbal dos membros representantes de pais e alunos, após questionamento direto da presidente do Conselho com o uso da expressão:

[...] todo mundo concorda (RDE).

No art. 10 é garantido que o Conselho do Fundeb atuará com autonomia em suas decisões, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo Municipal.

As observações às reuniões, entretanto, revelaram que não há fornecimento de transporte para visitas às escolas da zona rural, no acompanhamento do censo escolar, o que não permite uma atuação autônoma e efetiva do Conselho no cumprimento desta atribuição legal.

Além disso, não há disponibilização de demonstrativos gerenciais mensais e de extratos bancários e folhas de pagamento, para fins de análise pelos membros do Conselho.

Exemplo desta ausência de fornecimento de documentos foi observado na reunião de maio de 2011, quando o representante de professores lançou a ideia de se ter acesso às folhas de pessoal pago com recursos do Fundeb. De imediato, a representante do Poder Executivo manifestou-se contrária à requisição, sob o argumento de que não há indícios de irregularidades que justifiquem a análise destes documentos.

Esta negativa em fornecer os documentos para análise contraria as disposições do art. 12 da Lei Municipal 58/2007, cujo texto impõe que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos a conta do Fundeb, ficarão permanentemente à disposição do Conselho e dos órgãos de fiscalização. Desta forma, não se pode falar em existência de autonomia, em relação ao Poder Executivo, do Conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA, com a negativa em fornecer documentos para análise do Conselho.

O art. 11 estabelece que a atuação dos membros do Conselho do Fundeb não será remunerada. É considerada atividade de relevante interesse social, que assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas

ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiros e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações. Também veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato, exoneração de ofício ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam.

Não pode haver atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do Conselho e afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual, tenha sido designado.

Entretanto, esta prerrogativa não assegura maior potencial participativo aos membros do Conselho, conforme revelam os próprios integrantes:

[...] estou mais ou menos satisfeito com a atuação do Conselho, pois como tenho muito trabalho, tenho que faltar às aulas para participar das reuniões. [...] não faço questão de faltar às aulas para ir ao Conselho, pois os alunos vão perder aula. E o Conselho é de graça [sem remuneração] (RPF).

Como se trata de profissional que exerce contrato temporário junto à Secretaria Municipal de Educação, certamente, a decisão por preferir não faltar às aulas que ir à reunião do Conselho, decorre de receio de sofrer represálias em virtude das ausências em sala de aula.

4.2.3 Atuação do Conselho do Fundeb

Para uma análise da atuação do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, inicialmente, deve-se considerar as atribuições que lhe compete, conforme definição legal. Desta forma, deve-se conhecer as atribuições constantes da Lei Municipal 57, de 4 de setembro de 2007, que criou o Conselho do Fundeb no Município, e as atribuições descritas no regimento interno.

Após ciência das atribuições normativas, será realizada uma contraposição com os elementos de atuação observados nas reuniões (por meio da observação não participante), bem como das atas das reuniões e dos dados obtidos nas entrevistas.

De acordo com o art. 5º da Lei Municipal 57/2007, compete ao Conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA:

I - acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

II - supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatístico-financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb;

III - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos a conta do fundo;

IV - emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal; e

v - outras atribuições que legislação específica eventualmente estabeleça,

O regimento interno, que regulamenta o funcionamento do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, em seu artigo 2º, é ainda mais específico quanto às atribuições do Conselho.

Art. 2º. Compete ao Conselho Municipal de Capitão Poço acompanhamento e Controle Social do FUNDEB:

I. Acompanhar e controlar, em todos os níveis, a distribuição dos recursos financeiros do FUNDEB Municipal;

II. Acompanhar e controlar, junto aos órgãos competentes do Poder Executivo e ao Banco do Brasil, os valores creditados e utilizados à conta do FUNDEB;

III. Supervisionar a realização do censo escolar, no que se refere às atividades de competência do Poder Executivo Municipal, relacionadas ao preenchimento e encaminhamento dos formulários de coleta de dados, especialmente no que tange ao cumprimento dos prazos estabelecidos;

IV. Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual do Município, especialmente no que se refere à adequada alocação dos

recursos do FUNDEB, observando-se o cumprimento dos percentuais legais de destinação dos recursos;

V. Acompanhar, mediante verificação de demonstrativos gerenciais disponibilizados pelo Poder Executivo, o fluxo e a utilização dos recursos do FUNDEB, conforme disposto no art. 25 da Lei nº 11.494, de 20/06/2007;

VI. Exigir do Poder Executivo Municipal a disponibilização da prestação de contas da aplicação dos recursos do FUNDEB, em tempo hábil à análise e manifestação do Conselho no prazo regulamentar;

VII. Manifestar-se, mediante parecer gerencial, sobre as prestações de contas do Município, de forma a restituí-las ao Poder Executivo Municipal em até trinta dias antes do vencimento do prazo para sua apresentação ao Tribunal de Contas competente, conforme Parágrafo Único do art. 27 da Lei 11.494, de 20/06/2007;

VIII. Observar a correta aplicação do mínimo de 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais do magistério, especialmente em relação à composição do grupo de profissionais, cujo pagamento é realizado com essa parcela mínima legal de recursos;

IX. Exigir o fiel cumprimento do plano de carreira e remuneração do magistério da rede municipal de ensino;

X. Zelar pela observância dos critérios e condições estabelecidos para exercício da função de conselheiro, especialmente no que tange aos impedimentos para integrar o Conselho e para o exercício da presidência e vice-presidência do colegiado, descritos nos §§ 5º e 6º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007;

XI. Requisitar, junto ao Poder Executivo Municipal, a infra-estrutura e as condições materiais necessárias à execução plena das competências do Conselho, com base no disposto no §1º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

XII. Acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento, análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos;

XIII. Exercer outras atribuições previstas na legislação federal ou municipal.

As atribuições do Conselho do Fundeb, em Capitão Poço, sob o ponto de vista legal, seguem as especificações constantes da Lei 11.494/2007 e as orientações do Fundo Nacional de Educação (FNDE).

Dentre as atribuições expostas, merece destacar que há exigência de análise mensal dos demonstrativos gerenciais do Fundo. Também se exige a observação da correta aplicação do mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais do magistério, especialmente em relação à composição do grupo de profissionais, cujo pagamento é realizado com essa parcela mínima legal de recursos. Esta observação acerca da composição do grupo de profissionais impõe a necessidade de análise das folhas de pagamentos dos profissionais. Entretanto, revelou o representante dos professores que:

[...] não fazemos avaliação de folhas de pagamento (RPF).

Durante o biênio 2009/2011 (período de setembro de 2009 a setembro de 2011) deveriam ser realizadas 27 (vinte e quatro) reuniões do Conselho do Fundeb, mas em 7 (sete) ocasiões, que equivale a mais de um quarto das reuniões previstas, não houve reunião por falta de quorum.

No mesmo sentido, 5 (cinco) reuniões foram realizadas apenas para cumprimento do regimento interno (nas datas de 1/2/2010, 5/4/2010, 3/5/2010, 5/7/2010 e 7/2/2011) e outras 6 (seis) reuniões não tiveram deliberações importantes, apenas manifestações de elogio à gestão municipal.

Em síntese, observa-se que do total de 27 reuniões programadas para o biênio 2009/2011, 18 (dezoito) não correspondem a análise acerca da aplicação dos recursos do Fundeb, seja por ausência de participação dos integrantes do Conselho ou por que foram realizadas apenas para cumprimento do regimento interno, sem análise da documentação correspondente à execução dos recursos do Fundo.

Sendo mais exigente, pode-se afirmar que apenas as reuniões realizadas em 16/3/2010 e 14/3/2011, feitas extraordinariamente para a emissão de parecer sobre a prestação de contas, aparentam cunho deliberativo, mas ainda assim

bastante restrito, como se observa nas atas de aprovação da prestação de contas adiante transcritas.

As atas do conselho do Fundeb de Capitão Poço, à exceção da ata da reunião de aprovação da prestação de contas, apresentam um texto padrão, linear, com o mesmo conteúdo.

Abaixo transcreve a ata da reunião do dia 5 de abril de 2010, que exemplifica o conteúdo da maioria das reuniões (o mesmo teor de conteúdo se repete nas atas de 3/5/2010, 7/6/2010, 5/7/2010, 2/8/2010, 1/11/2010, 6/12/2010 e 7/2/2011). Vale destacar que houve alteração no conteúdo das atas das reuniões após o início da pesquisa, sobretudo pela existência constante de elogios à gestão pública municipal. Mantiveram-se no texto os erros gramaticais e de pontuação constantes da ata em apreço.

No dia cinco do mês de abril de dois mil e dez, precisamente as *(sic)* quatorze horas os conselheiros do Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica Fundeb, reuniram-se no auditório municipal Gerson *(sic)* Peres para falar assuntos referentes ao mesmo *(sic)*. A presidente [...] saudou a todos com boa tarde e sejam bem vindos pois como é de praxes *(sic)* este encontro mensal a presidente informou que ao analisar o que é de sua competência com relação ao recurso bem como seu destino, se encontra em bom andamento. E perguntou se algum dos conselheiros tinha algum relato e no momento ressaltaram que não, pois até onde sabiam estava tudo bem. Sendo assim, foi lido *(sic)* a ata anterior e assinada por todos. E não havendo mais nada a tratar a presidente deu por encerrada a reunião e eu [...] lavrei a presente ata que a pode *(sic)* lida e se for provada *(sic)* será assinada por quem for de direito. (CAPITÃO POÇO. CONSELHO DO FUNDEB. Livro de atas das reuniões – mandato 2009/2011)

O conteúdo das atas de aprovação das prestações de contas, nos exercícios financeiros de 2009 e 2010, sofre alteração em relação às demais atas, como se observa na transcrição abaixo.

No dia dezesseis de março de dois mil e dez, as dezesseis horas no auditório Gerson Peres no município de Capitão Poço a presidenta do conselho [...] iniciou a reunião com os conselheiros para tratar de assuntos referente a prestação de contas do FUNDEB, ano dois mil e nove. Sendo exposto *(sic)* a prestação de contas foram analisados os demonstrativos gerenciais mensais e anuais, relativos aos recursos financeiros, ficando constatado que os recursos do FUNDEB, foram aplicados sessenta por cento na remuneração dos profissionais do magistério conforme a **lei número nove mil quatrocentos e vinte e**

quatro barra noventa e seis e quarenta por cento foram aplicados no pagamento dos servidores de apoio, na capacitação para os docentes, aquisição, manutenção e conservação de instalações de equipamentos necessários ao ensino, materiais didáticos e pedagógicos, manutenção de veículos que fazem o transporte dos alunos do ensino fundamental. Em seguida, a presidenta do conselho deixou bem claro que é dever de todos os conselheiros acompanhar e avaliar o destino dos recursos do FUNDEB, após a análise dos documentos comprobatórios o conselho concordou com o que foi exposto na prestação de contas ano dois mil e nove. Em seguida a presidenta [...] agradeceu a presença de todos e deu por encerrada a reunião às dezoito horas. E não havendo mais nada a tratar eu, [...], lavei a presente ata que após lida será assinada por quem for de direito (CAPITÃO POÇO. CONSELHO DO FUNDEB. Livro de atas das reuniões – mandato 2009/2011). (sem grifos no original)

Nas atas de análise da prestação de contas (emissão de parecer) segue-se um padrão de documento, inclusive com erros relativos à referência normativa. Observa-se abaixo que no parecer das contas de 2010, também é feita referência à Lei do Fundef (Lei 9.424/1996), embora desde 2007 esta lei tenha sido revogada pela Lei 11.494/2007.

No dia quatorze de março de dois e mil e onze, às dezessete horas no Auditório Gerson Peres, Travessa Virgílio Aguiar, Bairro Tatajuba, no Município de Capitão Poço a Presidenta do Conselho [...] iniciou a reunião com os conselheiros para tratar de assuntos referentes a prestação de contas do FUNDEB, ano 2010. Assumida a Presidência dos trabalhos, a Senhora Presidenta [...] designou a senhora [...] para servir de secretária desta reunião. Logo após, o Diretor de Contabilidade [...] expôs a prestação de contas e foram analisados os DEMONSTRATIVOS GERENCIAIS MENSALIS E ANUAIS, relativos aos recursos financeiros, ficando constatado que os recursos do FUNDEB, foram aplicados 60% na remuneração dos profissionais do magistério, conforme a **lei nº 9.424/96** e 40% foram aplicados no pagamento dos servidores de apoio, na capacitação para os docentes, aquisição, manutenção e conservação de instalações de equipamentos necessários ao ensino, materiais didáticos e pedagógicos, manutenção de veículos que fazem o transporte dos alunos do Ensino Fundamental. No momento a [...] (representante de pais de alunos) falou sobre os livros didáticos que os alunos de Educação Infantil agora recebem e **elogiou a Gestão atual pelo bom investimento dos recursos.** [...] (representante dos professores) se manifestou falando a respeito do investimento às capacitações para os docentes, que **está sendo muito bem desenvolvido pela Gestão atual.** O [...] (representante dos alunos) ressaltou sobre a **transparência em que a Gestão trabalha e disse que se sentia muito feliz em perceber a preocupação da Prefeita em demonstrar as prestações de contas.** Em seguida, a presidenta do Conselho deixou bem claro que é dever de todos os conselheiros acompanhar e avaliar o destino dos recursos do FUNDEB, após a análise dos documentos comprobatórios o

Conselho concordou com o que foi exposto na prestação de contas ano 2010. Em seguida a presidenta [...] agradeceu a presença de todos e deu por encerrada a reunião às dezenove horas. E não havendo mais nada a tratar, eu [...] lavrei a presente ata que após lida será assinada por quem for de direito. (CAPITÃO POÇO. CONSELHO DO FUNDEB. Livro de atas das reuniões – mandato 2009/2011). (grifos acrescidos)

O fato de as atas de aprovação das prestações de contas, relativas aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, apresentarem conteúdo idêntico, inclusive com referência incorreta à Lei do Fundef em vez do Fundeb, confirma a existência de uma formalidade burocrática, denunciando uma atuação *pro forma*, viciada e ineficaz, como também observado por Bassi e Camargo (2010, p 298), em estudo acerca do controle social do Fundef em Suzano/SP, em diferentes períodos de gestões municipais.

Vale ressaltar que na ata de aprovação das contas do exercício de 2010 há manifestação de elogios à gestão municipal pelos representantes de professores, alunos e pais de alunos. Neste período, já estava em andamento a pesquisa de campo junto ao Conselho do Fundeb do município.

Outro aspecto que merece considerações é quanto ao percentual descrito nas atas relativo aos pagamentos de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Como se observa, nas atas de aprovação da prestação de contas de 2009 e de 2010, o Conselho do Fundeb afirma que houve aplicação exata do percentual de 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais da educação.

Para fins de verificação do percentual destinado à remuneração dos profissionais da educação, foi elaborada a tabela 7.

Tabela 7 - Remuneração do magistério com recursos do Fundeb (em R\$)	2009	2010
Total de Recursos do Fundeb (A)	10.218.796,83	13.851.587,12
Pagamento dos Profissionais do Magistério (B)	6.890.012,21	10.726.611,86
Percentual (B/A)	67,42	77,44

Fonte: Siope

Obs: No total de recursos do Fundeb estão inclusos os rendimentos financeiros (R\$ 70.187,39 em 2009 e R\$ 99.884,52 em 2010).

Conforme os dados descritos na tabela 7, houve uma aplicação de 67,42% em 2009 e de 77,44% em 2010 com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, no que difere do percentual exato de 60%, apontado nas atas do Conselho do Fundeb. Este fato revela que o CACS-Fundeb não teve acesso sequer aos dados financeiros do Fundo, nos exercícios de 2009 e 2010.

Esta limitação quanto ao acesso aos dados do Fundeb já indica desconhecimento dos documentos da prestação de contas pelos conselheiros. Nesta direção, a entrevista com o representante de professores revelou que não há análise da folha de pagamento de pessoal da educação básica (o representante desconhecia a atribuição), em que pese a afirmação da presidente do Conselho, oralmente, e constante das atas, de que teve acesso a todos os documentos de prestação de contas.

Quanto à atuação do Conselho, as questões das entrevistas foram direcionadas a identificar aspectos relativos ao controle dos recursos do Fundeb, desde a forma de convocação para as reuniões até a análise da prestação de contas e emissão de parecer, conforme Roteiro de Entrevistas (Apêndice A).

Todos os entrevistados revelaram não exercer acompanhamento do processo de elaboração do orçamento público do município destinado à educação. Apenas a representante dos diretores, que presidiu o Conselho, afirmou ter conhecimento do orçamento municipal para a área educacional. Abaixo, excertos que revelam o desconhecimento dos integrantes do Conselho acerca do orçamento público municipal para a educação básica.

Desconheço o processo de elaboração e de discussão do orçamento no município (RTA).

Não conheço o orçamento do município para a educação básica (RPF).

O Conselho não participa do processo orçamentário. (RCT).

Nessa direção, o Conselho não observa a atribuição prevista no regimento interno de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual do Município, especialmente no se refere à adequada alocação dos recursos do Fundeb, com observância do cumprimento dos percentuais legais de destinação dos recursos.

Na análise do conteúdo das atas, observa-se que a supervisão da realização do censo escolar, no que se refere às atividades de competência do Poder Executivo Municipal, relacionadas ao preenchimento e encaminhamento dos formulários de coleta de dados, também teve tímida atuação do Conselho. Apenas na ata de 6/12/2010 há comentário da presidente do Conselho afirmando ter visitado escolas para acompanhamento do censo escolar. Entretanto, não há quantificação das escolas visitadas, nem qual o período das visitas realizadas.

Quanto à atribuição para exigir do Poder Executivo Municipal a disponibilização da prestação de contas da aplicação dos recursos do FUNDEB, em tempo hábil à análise e manifestação do Conselho no prazo regulamentar, prevista no regimento interno, observa-se nas atas das reuniões que não há acompanhamento dos relatórios gerenciais mensais.

Nas entrevistas, os representantes afirmaram que a análise das prestações de contas de todo o exercício é realizada em uma só reunião, conforme excertos abaixo transcritos.

Desconheço a avaliação dos recursos do Pnate. Tem em torno de duas reuniões para avaliação das prestações de contas do Fundeb. Não há avaliação dos demonstrativos mensais (RSE).

A avaliação das contas ocorre uma vez por ano [...]. Não me lembro de avaliação financeira do Pnate. Os demonstrativos da prestação de contas são avaliados apenas anualmente (RPF).

A avaliação é uma vez por ano, quando o dinheiro cai na conta (RTA).

Cabe mencionar, de pronto, a impossibilidade efetiva de análise da gestão financeira anual dos recursos do Fundeb em apenas uma reunião.

Impende acrescentar que é atribuição do Conselho do Fundeb manifestar-se, mediante parecer gerencial, sobre as prestações de contas do Município, de forma a restituí-las ao Poder Executivo Municipal em até trinta dias antes do vencimento do prazo para sua apresentação ao Tribunal de Contas competente, conforme o art. 27, parágrafo único, da Lei 11.494/2007. Como se observa no parecer relativo às contas de 2010, a aprovação das prestações de contas ocorreu

em 14/3/2011 (data em que se reuniram para a análise de todos os demonstrativos financeiros relativos ao exercício de 2010).

Na análise das atas, bem como nas entrevistas realizadas, não se identificam elementos que comprovem o acompanhamento e controle, junto aos órgãos competentes do Poder Executivo e ao Banco do Brasil, dos valores creditados e utilizados à conta do Fundeb. Os integrantes do conselho revelaram este aspecto em entrevista:

[...] não houve solicitação de extratos bancários (RTA).

No período em que atuei no Conselho, não houve solicitação de extratos bancários ao Banco do Brasil (RCT).

Em relação à atribuição do Conselho, para observar a correta aplicação do mínimo de 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais da educação, em especial quanto à composição do grupo de profissionais, cujo pagamento é realizado com essa parcela mínima legal de recursos, afigura-se inexistente o controle do Conselho do Fundeb. Nessa direção, o representante dos professores, ao ser indagado sobre quais os aspectos da despesa pública executada com recursos do Fundeb são avaliados, afirmou:

[...] avaliamos o que está sendo empregado nas escolas e o pagamento de professores (salário base), piso salarial, reajustes realizados (RPF).

Também nas atas das reuniões não há deliberações sobre a análise de folhas de pagamento dos profissionais da educação. E nas observações das reuniões, não houve em nenhuma delas análise de folhas de pagamento.

A atribuição relativa ao acompanhamento e ao controle da execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), não aparenta ser realizada pelo Conselho. Embora exista parecer sobre a aplicação dos recursos, não consta das atas de reuniões nenhum indício de que houve efetiva análise de documentos relativos à aplicação destes recursos.

Nas entrevistas, à exceção da presidente do Conselho que afirmou apenas não constar das atas a deliberação sobre a análise, os demais entrevistados disseram não realizar análise de registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos ao Pnate e ao Peja, conforme excertos abaixo.

Desconheço a avaliação dos recursos do Pnate (RSE).

Não me lembro de atuação do Conselho na avaliação financeira do Pnate e do Peja (RPF).

Quanto à atribuição do Conselho do Fundeb de exigir o fiel cumprimento do plano de carreira e remuneração do magistério da rede municipal de ensino, também não há indícios de deliberações ou discussões sobre o tema na reunião realizadas. O representante dos professores afirmou ser contratado temporariamente e que não houve realização de concurso público:

Há uma cobrança para que tenha concurso, mas a Prefeitura alega que não pode fazer outro concurso enquanto houver pendência na justiça (RPF).

[...] Não houve oportunidades de apresentação de demandas ao gestor, mas pretendo discutir o pagamento de salários de julho e janeiro aos professores contratados (RPF).

Com referência à exigência de acompanhar, mediante verificação de demonstrativos gerenciais disponibilizados pelo Poder Executivo, o fluxo e a utilização dos recursos do Fundeb, conforme disposto no art. 25 da Lei 11.494/2007, verifica-se pela síntese das atas das reuniões, que o Conselho do Fundeb de Capitão Poço, não acompanha o fluxo de utilização dos recursos, apenas emite um parecer ao final do mandato (as reuniões de análise e aprovação das contas anuais ocorre em meados do mês de março, conforme extrato das atas).

A análise das prestações de contas dos recursos do Fundeb, para fins de emissão de parecer conclusivo, é realizada em apenas uma reunião anual (que ocorre em meados de março, conforme atas das reuniões). Corrobora esta conclusão a afirmação, por todos os entrevistados, de é realizada uma reunião para a análise da prestação de contas anual dos recursos do Fundeb. Nesta perspectiva, é a afirmação da representante dos servidores técnicos administrativos:

[...] o parecer sobre as contas do Fundeb não é elaborado na mesma data da reunião (RTA).

Também não há emissão de parecer com ressalva ou indicando irregularidades na gestão dos recursos do Fundeb. É o que revela as falas dos entrevistados:

[...] o Conselho sempre aprova as contas do Fundeb (RTA).

Nunca houve a emissão de parecer com ressalva (RPF)

Os extratos das atas de reuniões não demonstram que o Conselho examine os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos a conta do Fundo. Também não há indicação de que as prestações de contas são disponibilizadas pelo Poder Executivo mensalmente.

Quanto à competência para requisitar, junto ao Poder Executivo Municipal, a infraestrutura e as condições materiais necessárias à execução plena das atribuições do Conselho, nas atas das reuniões, bem como nas observações realizadas pelo pesquisador, não foram identificadas demandas do Conselho junto à Secretaria Municipal de Educação, de recursos materiais para o exercício das atribuições. Nem mesmo existe solicitação oficial de veículos para transporte dos conselheiros no acompanhamento ao censo escolar.

As observações não participantes das reuniões do Conselho do Fundeb de Capitão Poço tiveram por objetivo constituir em elementos de análise da atuação do conselho do Fundeb, bem para contrapor informações constantes das atas e dos documentos constitutivos do conselho.

As reuniões são conduzidas pela presidente e pela secretária do Conselho, que exercem cargos comissionados, na gestão municipal, de diretora de escola e de assessor de gabinete, respectivamente.

Em nenhuma das reuniões em que o pesquisador participou houve análise e/ou fornecimento de documentos acerca da gestão do Fundeb. A presidente do Conselho limitou-se a afirmar que há regularidade na gestão e efetuar fartos elogios à gestão municipal, sem a análise de documentos nas reuniões.

As reuniões do Conselho do Fundeb de Capitão Poço são realizadas no auditório Gerson Peres, que fica localizado no Bairro Tatajuba, aos fundos da Secretaria Municipal de Educação, numa proximidade local.

Nas observações realizadas, merece destaque a maneira como os integrantes do Conselho se dispõem na sala de reunião. A representante dos pais de alunos se coloca mais distante dos demais representantes, que são servidores da Prefeitura Municipal de Capitão Poço e raramente se manifesta. Vale lembrar que a representante dos pais de alunos também chega sempre atrasada, quando já realizada a leitura da ata da reunião anterior.

Há pouca participação dos membros nas reuniões, que comparecem em número limitado (nas observações não houve nenhuma participação de representantes dos estudantes e do Conselho Tutelar). Este comparecimento limitado, por diversas vezes, não permitiu a realização de reuniões por falta de quorum. Além disso, sempre há atraso, em média de 30 (trinta) minutos, no início das reuniões.

Em algumas reuniões houve propostas de visitas a escolas rurais, mas por falta de transporte, estas visitas não ocorreram.

Com relação à forma de convocação para as reuniões, todos os entrevistados revelaram que no início (aproximadamente de maio a setembro de 2009), os integrantes eram convocados por meio de ofício da Presidente do Conselho. Após esse período, a data da reunião seguinte, com o respectivo horário, é fixada ao término da reunião, ou seja, não há convocação, mas fixação prévia de data e horário.

[...] a comunicação era por ofício. Quando começou a ser em ata, deixei de participar, pois deixei de saber os dias das reuniões (RCT).

Cabe destacar que os integrantes do Conselho, à exceção da representante dos diretores (Presidente do Conselho), declararam, em entrevista, que não analisam licitações para contratações com recursos do Fundeb. A representante dos diretores, embora tenha afirmado realizar o acompanhamento das licitações, não soube precisar a quantidade de processos analisados, tampouco o período.

[...] Em relação às licitações, vou à Prefeitura para análise bimestralmente ou semestralmente. [...] não me lembro da quantidade de processos que acompanhei [...] (RDE).

Estou meio perdida, mas não me lembro de analisar licitações (RCT).

Em quase todo o período à frente da Presidência do Conselho do Fundeb, a representante dos diretores atuava na direção de duas escolas (uma municipal, durante o dia, e outra estadual, à noite). Revela-se contraditória a afirmação de que acompanhava os procedimentos licitatórios para contratações envolvendo recursos do Fundeb.

As entrevistas com os representantes revelaram também a inexistência de relações do Conselho do Fundeb com outras instâncias de controle social e com outros órgãos de defesa de direitos sociais, como o Ministério Público. Neste sentido, a representante do Conselho Tutelar no Conselho, declarou em entrevistas que no curso do período 2009/2011 participou de apenas três reuniões. Nas atas da maioria das reuniões, entretanto, aparece sua assinatura.

Não cheguei a ver ligação do Conselho do Fundeb com o Ministério Público (RCT).

[...] Não há comunicação do Conselho com outras entidades de controle (RPF).

Embora não tenha sido realizada entrevista com a representante do Sintepp no município de Capitão Poço, houve manifestação no sentido de que o representante dos professores no Conselho do Fundeb tem sua atuação limitada em virtude de exercer contrato temporário junto à Secretaria Municipal de Educação.

Em entrevista, o representante dos professores revelou que não há pagamento de salários nos meses janeiro e julho aos professores contratados temporariamente. Os contratados também não recebem 13º salário.

Exerço contrato temporário como professor desde 2005, sempre renovando o contrato. Como o contrato é semestral, não há pagamento nos meses de julho e janeiro, quando há renovação do contrato temporário. [...] não há pagamento de 13º aos contratados (RPF).

Como se observa, a partir dos dados obtidos com os documentos (em especial as atas das reuniões), com as observações e com as entrevistas, no processo de escolha dos integrantes do Conselho, não há processo de mobilização social, para fins de representatividade no Conselho. A escolha dos membros ocorre em uma reunião coordenada pela Secretaria Municipal de Educação.

A análise dos dados do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, em especial, em face do conteúdo das atas de reuniões aponta indícios de a interferência do Poder Executivo, representado pela Secretária Municipal de Educação, na constituição e na atuação do Conselho.

Há alguns indícios de submissão do Conselho do Fundeb ao Poder Executivo municipal: a realização de reunião conduzida pela Secretária Municipal de Educação para a escolha dos membros do Conselho; a composição do CACS-Fundeb com servidores com contratos temporários, que obviamente sofrem pressão para não perder o emprego; e os constantes elogios dos membros do CACS-Fundeb à gestão municipal.

A falta de realização de concursos públicos e a consequente manutenção de servidores contratados temporariamente revela o que Arelaro (2007) denomina de relações de dependência e “apadrinhamento” em relação aos prefeitos municipais.

Todos estes indicadores revelam aspectos da fragilidade, da submissão e da mera formalidade do CACS-Fundeb, apontando as mesmas limitações apontadas por Oliveira (2003), Davies (2005), Sousa Júnior (2006) e Arelaro (2007), quando da análise do Conselho do Fundeb, destacadas no segundo capítulo, no que concerne à autonomia na atuação do Conselho em relação ao Poder Executivo no controle dos recursos do Fundo.

Esta discussão será retomada no quarto capítulo, que se propõe a fazer uma análise da atuação do controle social, em um contexto de centralidade e de patrimonialismo na gestão municipal, a partir dos dados do Conselho do Fundeb de Capitão Poço.

Busca-se, à luz das informações reveladas pelos representantes do Conselho do Fundeb, demonstrar os principais desafios e as reais possibilidades de exercício do controle social, de modo a permitir maior interação entre a sociedade e o Estado.

5 LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTROLE SOCIAL: CONSELHO DO FUNDEB DE CAPITÃO POÇO/PA

O primeiro aspecto da análise dos dados obtidos com a pesquisa de campo, realizada neste capítulo, verifica se o Conselho do Fundeb de Capitão Poço pode ser considerado uma esfera pública de efetivação do controle social e de exercício da cidadania ativa ou constitui apenas instância formal de controle dos recursos do Fundeb. A intenção é cotejar as teorias acerca da relação entre Estado e sociedade civil, apresentadas no primeiro capítulo, com os dados relativos à composição e à atuação do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, abordados no terceiro capítulo.

Em seguida, concentra-se na análise da atuação do controle social, em um contexto de centralidade e de patrimonialismo na gestão municipal, a partir dos dados do Conselho do Fundeb de Capitão Poço.

Também serão destacados, com base no referencial teórico acerca do controle social do Fundeb, visto no segundo capítulo, os limites na atuação do Conselho do Fundeb de Capitão Poço e, ao mesmo tempo apontando possibilidades¹¹ de incremento à participação popular no controle dos recursos do Fundo.

5.1 Conselho do Fundeb: processo de participação incipiente.

Segundo Correia (2005), o exercício do controle social sobre o gasto público estatal é relevante para a construção e/ou ampliação da esfera pública. Como defende a autora,

¹¹ A palavra possibilidade decorre do verbo possibilitar, que significa tornar possível (que pode acontecer ou praticar-se), conforme Ferreira (2001). Possibilidade pode também ser considerada como a qualidade do que é possível. Possibilidades, no plural, também remontam à ideia de posses, haveres, capacidade ou recursos. O termo possibilidades, relativo ao exercício do controle social, refere-se, portanto, à capacidade de poder praticá-lo, isto é, indicações de como tornar possível o exercício do controle social. Esta é a concepção que será adotada no curso do texto.

com mecanismos de controle social, a população organizada poderá interferir para que o fundo público seja cada vez mais aplicado em gastos sociais com bens e serviços públicos que não buscam o lucro, impedindo (ou ao menos resistindo) a sua conversão crescente em argamassa para o capital na busca do lucro, mediante sua aplicação em benefício da rede privada (CORREIA, 2005, p. 59).

Entretanto, para que estes mecanismos de controle social colaborem para a aplicação do fundo público em gastos sociais, com garantia de direitos sociais, mediante políticas públicas de atendimento às necessidades coletivas, mister se faz que sejam efetivos e não apenas funcionem como uma forma de legitimação do poder dominante. Os dados referentes à atuação do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, descritos no terceiro capítulo, infelizmente remete-nos para esta última direção.

A sociedade civil, no âmbito do município pesquisado, não apresenta ainda um considerável grau de envolvimento no espaço de participação social relativo ao Fundeb, por meio do Conselho de acompanhamento e controle social do Fundo.

Esta realidade do Conselho do Fundeb de Capitão Poço corrobora as ideias esboçadas por Santos (2003) de que a efetividade da participação social depende do grau de envolvimento da sociedade civil nos espaços de participação, do reconhecimento da importância desta participação, do conhecimento e da transparência dos procedimentos envolvidos na gestão do Fundo. Observa-se que a afirmação da autora, embora se tratasse do Fundef, amolda-se perfeitamente à realidade observada em Capitão Poço, quanto ao Conselho do Fundeb.

A ausência de reconhecimento da importância da participação não permite que pessoas diretamente interessadas na regular aplicação de recursos do Fundeb, como os professores, os pais de alunos e os estudantes, possam exigir do Poder Público municipal o atendimento às necessidades coletivas.

Esta atuação limitada revela que o Conselho do Fundeb, na concepção de Bordenave (1994) acerca das bases da participação social, exerce uma participação com base instrumental, apenas para cumprimento de disposições legais que regulamentam a transferência de recursos do Fundo ao Município de Capitão Poço.

Com suporte em Sousa Junior (2004, p. 14), pode-se afirmar que o caráter oficialista do Conselho do Fundeb de Capitão Poço expressa uma cultura arreada à participação. Revela-se que esse município ainda convive com formas

conservadoras e autoritárias de poder local, caracterizando que as formas de controle das elites ainda estão sendo praticadas.

A realidade evidenciada em Capitão Poço, conforme dados organizados no terceiro capítulo, se mostra mais grave em virtude da existência de profissionais da educação, contratados temporariamente, integrando o Conselho do Fundeb do Município. Certamente, o escopo de atuação de quem exerce contrato temporário sofre forte pressão, especialmente, tendo em vista os riscos de que uma atuação efetiva, com críticas à gestão municipal pode significar a “perda” do emprego, exercido temporariamente, de modo precário.

Tem-se o grande desafio de garantir autonomia e liberdade de atuação ao Conselho do Fundeb com a maioria de seus integrantes exercendo contratos temporários com o ente controlado. Por óbvio, torna-se evidente um controle estatal sobre o órgão controlador, com um consenso do Conselho do Fundeb em relação às ações do Poder Executivo, não gerando conflitos de interesses, e provocando a ineficiência na atuação do Conselho do Fundeb no controle dos recursos transferidos ao referido Fundo.

Esta ineficiência se revela na ausência de deliberações importantes acerca dos recursos do Fundeb, conforme atas das reuniões, bem como na ausência de supervisão da elaboração da lei orçamentária, na ausência de demandas em prol de profissionais contratados temporariamente e na ausência de controle sobre folhas de pagamento dos profissionais da educação, para fins de observação quanto ao cumprimento da aplicação de 60% dos recursos do Fundo na remuneração destes profissionais.

Contrapondo-se à concepção de Gomes (2003), de que o controle social corresponde ao espaço de interação entre sociedade e Estado incluindo aqui a viabilização de maior responsividade às demandas da sociedade e de responsabilização dos governantes ou dos desvios da política pública em si, com a realidade do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, observam-se sérias limitações.

Como destacam Madza e Bassi (2009, p 168), a existência de um Conselho do Fundeb com membros escolhidos dentre os segmentos da comunidade educacional em processos seletivos autônomos, com base nos conselhos e colegiados escolares, “poderia significar um passo à frente para assegurar a

participação popular, para um efetivo controle social e o empoderamento de representantes da sociedade civil na educação”.

Em Capitão Poço esta concepção, quanto ao processo de escolha por meio de processo seletivo autônomo, ainda não é observada e, em consequência, a atuação autônoma do Conselho do Fundeb resta prejudicada.

Conforme defende Correia (2005) em texto sobre o controle social dos recursos da saúde, cujo teor nos remete também à atuação dos conselhos do Fundeb, a articulação é um componente importante para a efetivação e/ou aperfeiçoamento do controle social e esta articulação deve ocorrer em diversos níveis: entre os conselheiros; entre os conselheiros e a sociedade; entre os conselhos de áreas específicas (como os do Fundeb) e os conselhos de outras áreas; e entre os conselhos e outras instituições.

Em Capitão Poço, a pesquisa revelou que o Conselho do Fundeb não exerce articulação com outras instituições de controle (tribunais de contas, Ministério Público, por exemplo). Em que pese um dos fundamentos de criação do Fundeb ser a valorização dos profissionais da educação, não se verificou nenhuma demanda do Conselho do Fundeb no município junto ao Ministério Público para exigir a realização de concursos públicos para efetivação de professores contratados temporariamente, como o representante dos professores no Conselho.

Também não há articulação do Conselho do Fundeb com outros conselhos estabelecidos no município, como o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Tutelar (a própria representante do Conselho Tutelar revelou em entrevista não ter ciência das atribuições do Conselho do Fundeb).

Estas evidências contrapõem-se às ideias defendidas por Madza e Bassi (2009), que ao analisarem o que é preciso para superar os limites da atuação dos conselhos assegurados na lei (como é o caso do Conselho do Fundeb) e fortalecer a mobilização e a participação popular para garantia de um efetivo controle social sobre os recursos destinados à educação, ressaltam a necessidade de articulação entre os diversos conselhos da área educacional. Os autores concluem que os conselhos da área educacional não se comunicam entre si e atuam de modo fragmentário e desconexo em relação à política educacional.

A realidade evidenciada em Capitão Poço, quanto à necessidade de interação entre o poder Público e a sociedade civil, revela que a questão central no que diz respeito à democratização na gestão educacional, em especial dos recursos do Fundeb, implica uma mudança na forma de governar. Nesta perspectiva, Caccia-Bava (2001, p. 79) afirma que

[...] a própria forma de governar tem de mudar. Tem de ganhar transparência, controle social, descentralizar-se e incorporar a participação cidadã para superar as estruturas que sustentaram desde sempre o domínio das oligarquias locais, que se modernizaram durante o regime autoritário, mas mantiveram a ferro e fogo o controle centralizado do exercício do poder.

Entretanto, a incorporação da participação cidadã na forma de governar exige que a própria sociedade esteja disposta a exercer uma participação efetiva. Sem mobilização social, sem predisposição da sociedade local em fazer parte da gestão, como defende Bordenave (1994), torna-se difícil a incorporação, no âmbito da gestão pública, do controle da sociedade sobre a gestão.

A atuação do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, do modo como se realiza atualmente, não propicia a ampliação das possibilidades de participação da população no controle social dos recursos destinados ao Fundo, tampouco contribui para a constituição de um cidadão ativo e para a consolidação da democracia, como defende Gohn (2007).

Verifica-se que não há uma interação comunicativa entre os diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais, enfim, entre sociedade civil e Estado, e não se exerce nenhuma influência nas decisões governamentais de alocação de recursos.

A realidade de Capitão Poço, conforme já destacado no terceiro capítulo, é marcada por uma inexpressiva mobilização da população, que aparentemente não se dispõe a utilizar instrumentos de democracia participativa nem a romper com o autoritarismo social que prevalece. Desta forma, corrobora o entendimento esposado por Jacobi (2000) quanto às limitações de consolidação da democracia participativa, em artigo que reflete sobre participação, controle social e construção do espaço público nas relações entre poder público e sociedade civil.

Também reforçam a afirmação de que

[...] nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização. (GOHN, 2003, p. 88-89).

Esta concepção de Gohn mostra-se visível na realidade de Capitão Poço, quanto à atuação do Conselho do Fundeb, pois como se observa das falas do representante dos professores da educação básica, os conselheiros não conhecem suas reais atribuições no controle dos recursos do Fundeb. Verifica-se que o representante dos professores sequer sabia que o Conselho tem a atribuição para o controle relativo à aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo na remuneração de profissionais da educação básica.

Vale trazer a lume a afirmação de Oliveira (2003), em análise sobre a atuação dos conselhos do Fundef, de que estes

não se destinam, desde a sua concepção, a ampliar o poder da população sobre o funcionamento do Estado, mas, se cumprirem adequadamente com suas funções, garantir a adequação dos procedimentos adotados pelo Poder Público ao estabelecido em lei. [As] suas atividades, na maioria dos casos, [são] marcadamente burocráticas e legitimadoras de decisões já tomadas na esfera do [Poder] Executivo. (OLIVEIRA, 2003, p. 103-104).

Na pesquisa em Capitão Poço resta evidente que o Conselho do Fundeb, assim como o Conselho do Fundef (analisado por Oliveira, 2003) não corresponde a uma ampliação do poder de participação da população no controle das ações do Poder Executivo.

As limitações no exercício do controle social, verificadas neste estudo no município de Capitão Poço, se cotejadas com a ideia defendida por Telles (1999), também reduzem as potencialidades de a cidadania concretizar-se nas práticas sociais, pois não se discutem as possibilidades, impasses e dilemas da construção da cidadania, mas apenas legitimam o Poder Executivo.

O direito de participação social no controle dos recursos destinados ao Fundeb, neste contexto, limita-se às garantias formais constantes nas leis e exigidas pelas instituições, como o FNDE, para repasse de recursos, sem corresponder

efetivamente a uma discussão sobre os problemas na execução da política educacional.

Cohn (2002), em que pese o conjunto de limitações para a efetivação do controle público já bastante descritas, relaciona algumas possibilidades de democratização da relação Estado/sociedade civil.

A primeira consideração da autora diz respeito ao fato de que o surgimento e a existência dos conselhos, como instâncias de participação, possibilitaram e estão possibilitando o surgimento de uma maior diversidade de atores sociais no processo participativo, apesar das resistências do poder público e, em muitos casos, dos próprios movimentos sociais, em repartirem o poder.

No caso de Capitão Poço, deve-se destacar ainda a incipiente organização social, que dificulta o processo participativo, mas não se pode negar que o surgimento, ainda que como exigência normativa, de conselhos de acompanhamento e controle social, como o do Fundeb, possibilita a inserção de novos atores no controle da aplicação dos recursos do Fundo.

Em uma segunda consideração, defende-se que as experiências do processo participativo demonstram a viabilidade de se compatibilizar democracia representativa (por meio do processo de escolha de representantes para o poder Legislativo, por exemplo) com democracia direta, em que pese ser um aprendizado difícil e tortuoso (COHN, 2002).

Destaca-se também o papel essencial do Poder Executivo local na formulação e implementação de políticas sociais democráticas, ou seja, em sociedades ainda sem grande mobilização social, como é o caso de Capitão Poço, os governos têm importante papel no incentivo à participação social.

Uma forma de pressão para a ampliação do incentivo ao controle público pode se dar com a utilização do sistema de freios e contrapesos, por meio de demandas junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, quando não verificado o atendimento, por parte do Poder Executivo, às exigências normativas de efetiva participação social no controle da aplicação dos recursos públicos.

A terceira consideração acerca das possibilidades de democratização da relação Estado/sociedade é a de que não se pode subestimar a importância do aprendizado de exercício da cidadania, ou seja, ainda que incipientes, as iniciativas

de controle público provocam um processo de aprendizagem contínuo acerca da participação social.

Em estudo de caso no município de Camaragibe/PE, acerca do papel da cidadania deliberativa (com base na teoria habermasiana), Tenório e Marques Filho (2006) destacam algumas alternativas para a melhoria da relação Estado/sociedade civil que podem contribuir para um maior controle social das ações estatais. Com as devidas adaptações à realidade de Capitão Poço e ao estudo ora empreendido, com base na pesquisa desenvolvida, algumas destas alternativas merecem destaque.

A primeira diz respeito ao incentivo à formação e consolidação de grêmios estudantis e fóruns de participação dos estudantes. No caso de Capitão Poço, verifica-se que, embora o documento oficial encaminhado ao FNDE, sobre a constituição do Conselho do Fundeb, aponte que um dos estudantes foi indicado por representação da classe estudantil, tal fato não se verifica na prática (o município não possui representação municipal de estudantes, ao contrário do que consta no documento de constituição do Conselho, enviado ao FNDE).

Sem o fortalecimento da organização estudantil, por meio de grêmios estudantis nas escolas, por exemplo, a representação dos estudantes no Conselho do Fundeb torna-se inefetiva, como se verificou no estudo de campo, pois em seis meses de acompanhamento às reuniões do Conselho (período de abril a setembro de 2011), não houve nenhuma participação de estudantes no Conselho.

Também uma alternativa apontada pelos autores diz respeito à necessidade de apoio à qualificação dos conselheiros, em especial, com orientações constantes sobre o papel deles no controle dos recursos. Esta recomendação se insere como uma luva no caso em análise, pois no curso do mandato 2009/2011 não houve incentivo à participação dos conselheiros em cursos, seminários e demais eventos de capacitação, tampouco realização de treinamentos pela gestão municipal.

A Controladoria-Geral da União mantém constante curso a distância de capacitação de conselheiros do Fundeb, que pode contribuir com o fortalecimento do Conselho do Fundeb e também realiza cursos presenciais sobre controle social em municípios, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública Municipal.

Também se recomenda maior apoio ao funcionamento do Conselho do Fundeb, sobretudo com transporte para acompanhamento do censo escolar. No

caso de Capitão Poço, em várias reuniões houve manifestação de dificuldades de visitas a escolas, por limitações de transporte.

No caso de Capitão Poço, verifica-se que a realização de concurso público para efetivação dos profissionais da educação, em especial dos professores e técnicos administrativos, pode contribuir para uma atuação menos submissa destes profissionais no controle social do Fundeb. A existência de contratados temporários, como representantes de professores e de técnicos administrativos no Conselho do Fundeb, observada em Capitão Poço/PA, pode implicar em uma atuação sujeita a retaliações por parte do Poder Executivo.

Tenório e Marques Filho (*op cit*) também destacam a necessidade de criação de uma agenda permanente de reuniões do gestor local com a comunidade. Outro aspecto que no caso de Capitão Poço pode contribuir para um maior incentivo à participação social nas decisões do Executivo e no controle da aplicação dos recursos.

Importante destacar que estas alternativas implicam outra forma de pensar a relação Estado/sociedade civil em Capitão Poço, com abertura à participação social por parte do Poder Executivo. Também necessidade de uma predisposição da sociedade civil em realizar um controle público das ações governamentais, sobretudo, em áreas sociais como a educação.

É preciso que os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb se identifiquem mais com a luta da classe trabalhadora e não com as estratégias de controle do capital, conforme a concepção de Abreu (1999). No caso de Capitão Poço, esta necessidade se mostra latente, em especial, considerando que há demandas dos próprios representantes do Conselho do Fundeb quanto à superação da precariedade nas contratações (contratações temporárias) dos profissionais.

Em Capitão Poço, observa-se que não há identificação pelo Conselho do Fundeb de irregularidades na aplicação de recursos, não são apresentadas sugestões ou indicações de medidas corretivas e, por conseguinte, não há responsabilização do Poder Executivo por possíveis falhas na execução e aplicação dos recursos.

Esta realidade de Capitão Poço evidencia a preocupação de Arelaro (2007, p. 13-14), em análise sobre a atuação dos Conselhos do Fundef, com o fato de que são “raros os Conselhos que exercem plenamente suas funções – por medo, vinculação com o Executivo ou ignorância das rotinas financeiro-contábeis”.

Como se observa pelas falas dos integrantes do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, em especial a representante dos técnicos-administrativos, de que participa do conselho apenas por falta de opção, tem-se uma participação instrumental, tão somente para atendimento às exigências formais estabelecidas em lei.

Nesta perspectiva, corrobora o argumento de Bordenave (1994) quanto à necessidade de incremento de uma participação social com uma base afetiva, ou seja, pela vontade de fazer parte, e não apenas para atender aos dispositivos legais que regulamentam a transferência de recursos.

Conclui-se que, no caso de Capitão Poço, não se trata de um movimento social de envolvimento do cidadão no controle da aplicação dos recursos do Fundeb, tendo em vista que a formação do Conselho, como destacado no terceiro capítulo, é promovida por meio de uma reunião convocada e coordenada pela Secretaria Municipal de Educação. Além disso, não há indícios de que a participação se efetiva pela vontade de fazer parte, de se envolver nas questões educacionais (que corresponderia à participação social com base afetiva).

5.2 Composição e atuação do conselho do Fundeb de Capitão Poço: reflexos da centralidade no Poder Executivo.

Com relação à composição do Conselho do Fundeb, que deveria ter um caráter híbrido, formado por representantes do Poder Executivo e da sociedade, observa-se, no caso específico de Capitão Poço, que há uma predominância de membros representando a gestão municipal em relação à representação da sociedade.

Esta predominância de membros representantes da gestão municipal não corresponde à orientação normativa do Fundeb, quanto à constituição dos conselhos

de acompanhamento e controle social. A lei do Fundeb previu um aumento na representatividade social no Conselho.

Os regulamentos e normativos relativos aos conselhos apontam para a existência de composição feita a partir de indicações da sociedade civil, como os pais de alunos e os estudantes, que são indicados pelos pares, mas argumenta Oliveira (2003, p 103), em análise sobre o Conselho do Fundeb, que há uma “modalidade específica de manipulação quando são previstos conselheiros representantes da sociedade civil entre os membros [dos] conselhos”, pois apesar das previsões normativas, que inclusive estabelecem um conjunto de regras impeditivas, os integrantes são de fato “representantes” do Poder Executivo.

Esta modalidade de manipulação ressaltada por Oliveira (*op cit*) pode ser evidenciada em Capitão Poço/PA, com relação à composição do Conselho do Fundeb. Nesta perspectiva, uma das representantes dos pais de alunos exerce contrato temporário como servente em uma escola municipal do Bairro Coutilândia, próximo à sua residência, e a outra representante da categoria exerce cargo em comissão na Secretária Municipal de Educação. Também um dos representantes dos estudantes é servidor temporário da Prefeitura Municipal.

Em consequência, nas reuniões, a representante de pais de alunos não desenvolve papel crítico em relação ao controle dos recursos do Fundeb. Seu posicionamento (inclusive na forma de se colocar nas reuniões) é de submissão, sempre concordando com as decisões sugeridas pela representante dos diretores de escolas públicas, que preside do Conselho.

No processo de escolha dos membros não há articulação com a sociedade civil, pois não há divulgação de realização do processo de escolha dos membros, apenas convites individuais para participar de uma reunião de escolha. Também não há mobilização junto às escolas e seus respectivos conselhos escolares para a escolha dos integrantes do Conselho do Fundeb.

Como não há Conselho Municipal de Educação no município, também não ocorre integração entre os conselhos da área educacional.

A integração do CACS-Fundeb com o CME, caso este existisse em Capitão Poço, possibilitaria uma maior integração entre planejamento e execução das ações voltadas à política educacional, sobretudo considerando que os recursos do Fundeb

respondem pela grande maioria (aproximadamente 63% em 2010) das receitas do município destinadas à educação.

Revela-se ainda limitadora do exercício das atribuições do Conselho a inexpressiva articulação entre os próprios conselheiros, pois há concentração da condução da reunião na pessoa da presidente e os documentos do Conselho são elaborados pela representante do Poder Executivo. Ademais, como destacado no terceiro capítulo, a representante dos pais de alunos se coloca em posição mais afastada dos demais representantes e não foi observada participação dos representantes de estudantes nas reuniões (um dos integrantes que representavam os alunos sequer era conhecido pelos demais componentes do Conselho).

Também a presença da representante do Poder Executivo (chefe de gabinete na Prefeitura Municipal), como secretária do Conselho do Fundeb determina qual o conteúdo das atas das reuniões. Basta lembrar que em todas as atas há constantes elogios à gestão municipal.

Desta forma, embora a Secretária Municipal de Educação não integre o Conselho do Fundeb, ante a vedação normativa fixada na Lei 11.494/2007, os representantes que participam das reuniões são na verdade representantes do Poder Executivo Municipal, vez que todos apresentam vínculos contratuais com o ente público.

O caso em estudo assemelha-se às experiências apontadas por Jacobi (2000, p. 21) quanto aos municípios de Itu e Botucatu/SP em que o modelo da relação Executivo e sociedade está “centrado na figura do prefeito, que exerce um papel indutivo, ao qual se associa a dinâmica da cultura política tradicional, baseada no atrelamento político das lideranças comunitárias”. Revela-se uma postura tradicional de administração, com “a inexistência de canais institucionais permanentes e deliberativos de participação”.

Estes entraves institucionais, de acordo com o autor, geram imobilismo, inclusive da sociedade civil, o que provoca uma redução na capacidade de acompanhamento da gestão e as possibilidades de questionar a política implementada pelo Executivo Municipal.

A experiência apresentada pelo Conselho do Fundeb de Capitão Poço não explicita a existência de um potencial de ruptura em torno da distância sempre

presente entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas do município.

Ainda conforme Jacobi (2000, p. 27), é necessário “criar as condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação”.

Ademais, como se observa em Capitão Poço, “o detalhamento e a formalidade da lei e de normas editadas por órgãos de controle administrativo não são suficientes para impedir que tais medidas possam ser burladas” (BASSI e CAMARGO, 2010, p. 303), principalmente porque neste município a sociedade civil ainda não está organizada e atenta no acompanhamento da execução da política educacional do Fundeb.

5.3 Controle social do Fundeb: limitações e possibilidades de avanço na atuação.

Os conselhos do Fundeb inegavelmente constituem-se como conquistas da sociedade civil organizada e são espaços importantes para a articulação entre sociedade e Estado. Entretanto, na forma como atua o Conselho do Fundeb de Capitão Poço, sem acompanhar continuamente a aplicação dos recursos, funciona mais como espaço de legitimação das decisões do Poder Executivo quanto à alocação de recursos. Evidencia-se, assim, um caráter instrumental da participação no conselho do Fundeb, sem de fato corresponder a uma participação social efetiva, marcada pelo envolvimento da sociedade.

Verifica-se ainda que o Conselho do Fundeb de Capitão Poço não está cumprindo com as atribuições legalmente definidas para atuação no controle dos recursos do Fundo, como a análise do percentual de recursos do Fundeb subvinculado à remuneração de profissionais da educação (análise de folha de pagamentos, por exemplo) ou a análise da prestação de contas dos recursos do Pnate (não constam das atas de análise da prestação de contas referências à análise dos recursos do Pnate).

Nessa perspectiva, corroboram a concepção de Davies (2005), em análise sobre a atuação dos Conselhos do Fundef, de que estas instâncias de controle representam uma participação impotente, pois se observa, em relação ao Conselho do Fundeb de Capitão Poço, problemas idênticos aos apontados pelo autor supramencionado.

Podem-se sintetizar estes problemas, a partir do processo de escolha dos membros e da forma de atuação do Conselho do Fundeb em Capitão Poço, nos seguintes aspectos:

- relação de ingerência política na escolha dos conselheiros (com a condução do processo de escolha pela Secretária de Educação do Município);
- desarticulação dos conselheiros com suas bases (em especial dos representantes de diretores, de professores e de técnicos-administrativos);
- fragilidade na mobilização das entidades representadas, que por sua vez aparenta ser reflexo da desmobilização da sociedade do município;
- falta de informação e de capacitação dos conselheiros para o exercício do controle social, em especial dos representantes de professores, de técnicos-administrativos e do Conselho Tutelar;
- ausência de fornecimento de relatórios mensais por parte do Poder Executivo, para fins de análise mensal pelos integrantes do Conselho; e
- suposta “análise” da aplicação dos recursos do Fundeb, correspondentes ao ano anterior, em apenas uma reunião.

Estes limites à atuação do Conselho do Fundeb revelam que ao invés de controlar, os conselheiros são controlados, corroborando o entendimento defendido por Correia (2005), em texto sobre a análise dos conselhos na área da saúde, de que o controle social institucionalizado, se exercido com muitas limitações, pode se constituir em mecanismo de legitimação do poder dominante e de cooptação dos movimentos sociais.

Ademais, a concentração do poder nas mãos do Executivo, com ingerências nos conselhos de controle social, como o do Fundeb de Capitão Poço, não

contribuem para o exercício de uma cidadania deliberativa, que pressupõe a existência de espaços de interação entre Estado e sociedade para apresentar, discutir e solucionar problemas na execução das políticas públicas de atendimento às necessidades sociais (TENORIO, 1999).

O caso específico do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, com suas limitações de atuação, corrobora as preocupações apontadas por Cohn (2002, p. 160-162) com relação aos riscos que afetam o desenvolvimento o processo de democratização. Cohn apresenta como primeiro risco a tendência de concentração do poder no titular da pasta municipal de determinada área social (no caso deste estudo, a educação). Quanto a este aspecto a autora argumenta que “o porte do município - e a conseqüente capacidade de organização, pressão e exercício de controle público por parte dos setores organizados da sociedade”, como os movimentos populares – exerce papel relevante. A autora afirma haver relação positiva entre o maior tamanho do município e o exercício do controle público.

Em Capitão Poço, observa-se que este risco (tendência de concentração do poder) aflora-se marcante, sobretudo, no controle social do Fundeb, com forte concentração das decisões no chefe do Poder Executivo.

Outro risco diz respeito à forte tendência à burocratização do processo de participação nas instâncias de controle, seja por que são criadas instâncias de controle social apenas *pro forma*, para preenchimento dos requisitos exigidos para repasse de recursos ou seja nos casos em que as organizações sociais não estão ainda fortemente estabelecidas, “tornando-se alvo fácil de políticas cooptativas por parte do governo local” (COHN, 2002, p. 161).

Este risco de tendência à burocratização da dinâmica de participação nas instâncias de controle público faz com que estas instâncias não se constituam em espaços de negociação política entre os distintos interesses e demandas em disputa.

A análise empreendida no Conselho do Fundeb de Capitão Poço reforça este risco citado, em especial quando se verifica que as atas das reuniões, em muitos casos, textualmente afirmam que a reunião foi levada a termo apenas para cumprimento do regimento interno do Conselho, ou ainda quando se verifica que nas reuniões de análise e aprovação da prestação de contas há concordância expressa

com a gestão dos recursos do Fundo, sem questionar sobre a aplicação dos recursos do Fundeb e sem detalhar quais os documentos que serviram de suporte à conclusão pela regularidade nas contas do Fundeb.

Um primeiro aspecto é o controle desigual das informações (a disponibilização de documentos para análise da prestação de contas em uma única reunião, por exemplo, no caso em estudo, não possibilita que os conselheiros possam deliberar com conhecimento de causa sobre os documentos apresentados).

Este controle desigual com relação às informações pode se dar de duas formas. A primeira se refere a questões operacionais, segundo as quais o governo detém as informações e as socializa discriminada e seletivamente para os conselheiros (fornecendo apenas informações que interessam ao Poder Executivo ou que induzam os conselheiros à aprovação das contas, sem qualquer objeção).

A segunda decorre da capacidade desigual de absorver e compreender as informações, em geral, apresentadas de forma agregada, como se comprova em Capitão Poço, o que não permite a discriminação detalhada e a compreensão didática das informações por parte dos integrantes do Conselho do Fundeb.

No exercício do controle do Fundeb deve-se ter em mente que um dos objetivos do Fundo é a valorização dos profissionais da educação, o que certamente compreende a verificação da subvinculação de 60% dos recursos do Fundeb para a remuneração destes profissionais, bem como a realização de concursos públicos, para dar-lhes maior estabilidade no exercício do magistério. Nem mesmo esta demanda, diretamente relacionada à atuação do Conselho, é levada ao Poder Executivo.

Também há indicativos que realçam aspectos de fragilidade, de submissão e de mera formalidade legal na composição e atuação do CACS-Fundeb, como os constantes elogios à gestão municipal e a concordância dos demais representantes com as proposições da presidente e da secretária do Conselho, de modo assertivo, com assentimento de cabeça, como observado nas reuniões.

As limitações no controle social dos recursos do Fundeb corroboram a ideia defendida por Caccia-Bava (2001, p. 88) de que a “dificuldade de controlar o gasto público é um atestado do perfil privatista da maioria dos governos locais até hoje”.

Na mesma esteira, o autor argumenta que as experiências democráticas devem direcionar para uma reorientação dos objetivos do governo local no sentido de atender aos interesses de toda a população, o que

[...] supõe o desmonte da estrutura administrativa construída para garantir privilégios e favorecimentos e a construção de um novo modelo de gestão.

Em que consiste essa ruptura? Para onde ela aponta? É uma ruptura com o uso privado dos recursos públicos. Ela aponta para a radicalização do sentido democrático de suas funções, para a criação de novos espaços públicos de negociação, para a descentralização do poder, para a redefinição das relações governo-sociedade, para que todos os cidadãos possam desenvolver sua capacidade de saber escolher, exercer sua escolha e se beneficiar dela (CACCIA-BAVA, 2001, p. 89).

Como se observa, o autor aponta a necessidade de criação de espaços públicos de negociação. Mas a consolidação destes espaços demanda

uma combinação virtuosa entre organizações ativas de representação direta dos interesses das comunidades e um governo democrático identificado com esses interesses, respaldado pela população, capaz de imprimir dinâmica às suas políticas e eficácia na prestação dos seus serviços (CACCIA-BAVA, 2001, p. 89).

Entretanto, a criação de condições para tanto depende de inúmeros atores. Por certo não é responsabilidade apenas dos governos locais, todavia, não deixam de ter sua parcela de deveres a cumprir com o incentivo à participação social.

A ausência de mobilização da sociedade para o envolvimento com as questões de defesa dos direitos sociais, como a educação, também é fator limitativo. Em Capitão Poço/PA, assim como em tantos outros municípios brasileiros, não há uma cultura de participação popular na defesa dos direitos sociais, dentre eles a educação. Esta ausência de participação popular decorre, dentre outros fatores, de questões históricas, mas também de pouca formação para a educação cidadã, para o envolvimento com o controle da coisa pública.

Nesta seara, a educação tem importante papel: formar politicamente o cidadão para o exercício de controle social sobre a gestão pública.

Ainda conforme Caccia-Bava (2001), é preciso

[...] abrir espaços para a participação cidadã como condição essencial para interpretar as demandas, aspirações e prioridades das comunidades locais, formular em processos de cogestão políticas específicas, instituir mecanismos de participação para que as comunidades venham a orientar e fiscalizar as ações de governo. (p. 89-90)

No contexto do Fundeb de Capitão Poço, o incentivo à efetiva participação e ao controle social, com mobilização da sociedade na constituição, com orientações acerca do funcionamento do Conselho, contribuiria sobremaneira para a fiscalização das ações do governo municipal, na área educacional.

No caso específico deste município, não se verifica a efetividade da participação social no Conselho do Fundeb, ou seja, a ideia defendida por Gomes (2003) que em nível local a participação se torna concreta, com aproximação entre participação ativa e os resultados dela decorrentes, não se evidencia no Conselho do Fundeb do município em análise.

Também não se caracteriza que no âmbito municipal o controle direto pela sociedade é mais passível de ocorrer. A descentralização relativa à política educacional, no caso específico de Capitão Poço, não demonstra a existência de uma gestão democrática dos recursos do Fundeb, sobretudo em relação à fiscalização e controle social na aplicação dos recursos do Fundo.

Verifica-se, entretanto, que em Capitão Poço há um estreitamento nas relações pessoais, com maior possibilidade de ocorrência de clientelismo e de captura do poder público pelas elites locais, crítica apontada por Gomes (2003), em relação à descentralização.

No entanto, esses movimentos descentralizadores e seus riscos inerentes acarretaram novos desafios de coordenação para o governo central, via de regra, o detentor da maior parte dos recursos destinados a políticas sociais (GOMES, 2003).

Assim, uma forma recorrente utilizada pelo governo nacional para abordar este desafio foi a valorização do controle pela sociedade, principalmente por meio de conselhos locais gestores de políticas públicas e de conselhos específicos de acompanhamento, como o conselho do Fundeb.

Entretanto, o governo federal deve auxiliar os governos locais na implementação efetiva deste controle público. No caso do Conselho do Fundeb, não basta que o FNDE efetue o registro dos conselhos instituídos pelos municípios em

um sistema informatizado, mas é preciso também um acompanhamento do processo de organização e escolha dos membros que atuarão no referido Conselho e também de desenvolvimento de um programa de capacitação constante para os conselheiros envolvidos no controle dos recursos do Fundeb.

Este programa de capacitação pode ser desenvolvido com o auxílio e a cooperação de outros órgãos e entidades como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Podem-se programar eventos de capacitação por grupos de municípios próximos, exigindo que os governos municipais disponibilizem transporte dos conselheiros para estes eventos.

A capacitação dos membros pode contribuir para uma atuação autônoma e independente do Conselho na verificação do uso dos recursos do Fundeb, com uma análise mais consciente dos relatórios e demais documentos comprobatórios da execução das despesas do Fundeb.

Outro aspecto relevante na atuação do Conselho do Fundeb de Capitão Poço diz respeito à forma de deliberação e de discussão dos assuntos envolvendo a aplicação dos recursos do Fundeb.

No caso específico de Capitão Poço, não há estímulo à manifestação de conflito, pois o conselho do Fundeb, em suas reuniões, praticamente não exerce caráter deliberativo, tampouco propositivo. As reuniões são coordenadas pela presidente do Conselho, representante dos diretores de escolas públicas municipais, sem existência de proposições dos demais membros. A presidente comanda a apresentação dos temas e em geral há concordância dos membros do Conselho, por meio de consentimento gestual com a cabeça. Em geral, há declarações da presidente do Conselho de que os recursos do Fundeb estão sendo aplicados corretamente pela gestão municipal e os demais membros não apresentam questionamentos e não exigem a comprovação documental das declarações da presidente.

Neste aspecto, contrapõe-se ao argumento de Gohn (2007) de que a participação nos conselhos deve estimular a convivência e a manifestação do conflito, fruto das diferenças entre os pontos de vista dos grupos, camadas e classes sociais diferentes, o que deve ser visto como algo natural e necessário em um contexto de participação democrática.

Apoiando-se em Silva e Braga (2010, p. 92-93), pode-se dizer que a compreensão de que o Estado e a sociedade civil, na concepção de Gramsci como uma arena de lutas, “serve de suporte teórico para analisar a estratégia de atuação das classes populares diante dos instrumentos de controle social”. Nesta perspectiva, os conselhos de educação, como o Conselho do Fundeb, deveriam ser “formas de ocupação de espaços no aparelho estatal, na luta pelos interesses e na conquista de direitos sociais”, como a educação.

Ainda de acordo com os autores,

[...] no Estado capitalista, a política social tornou-se um dos elementos utilizados para manter o equilíbrio entre a dominação e a reprodução do capital, abstraindo dos trabalhadores certo consenso no atendimento de demandas focalizadas (SILVA e BRAGA, 2010, p. 92).

Nessa concepção, tem-se o controle social como

[...] sinônimo de luta pela garantia de direitos sociais, de ação dos menos favorecidos para ocupar espaços de viabilização desses direitos, ainda que possa, contraditoriamente, tornar-se um instrumento político de dominação e de coerção do Estado (Idem).

O Conselho do Fundeb de Capitão Poço, entretanto, não corresponde a uma ocupação de espaço no aparelho estatal por parte na sociedade e não se revela como um espaço de luta pelos interesses relativos à educação, nem mesmo pelos interesses dos próprios conselheiros, que mantém contratos temporários junto ao Poder Executivo, sem nenhuma demanda para a efetividade no cargo.

Para Silva e Braga (2010, p. 93), o controle social deve ser compreendido “como uma conquista da população decorrente de luta, em uma sociedade civil heterogênea e plural”. Implica dizer que “os interesses das forças dominantes, instaladas hegemonicamente no aparelho estatal, defrontam-se com as ações e reivindicações dos trabalhadores, dos movimentos sociais, das associações e das entidades” e que estes devem ser protagonistas e exigir transparência e controle social sobre as políticas públicas, em especial sobre os recursos financeiros destinados às áreas sociais, como a educação.

Este caráter de protagonistas exige uma participação ativa, não apenas *pro forma*, da sociedade, ou seja, exige um cidadão ativo que se propõe a participar da vida pública, exercendo controle sobre a gestão dos recursos públicos.

Infelizmente, no campo educacional, “o processo histórico das políticas educacionais conduziu a uma segmentação do controle social, concentrado em um viés fiscalizatório, de tom burocrático”. Desta forma, “os fóruns de acompanhamento da gestão, materializados nos Conselhos de acompanhamento, pouco se comunicam com as instâncias de participação na formulação da política”, provocando um distanciamento entre a política educacional e as questões do seu controle e financiamento ao alcance da população (BRAGA e SILVA, 2010, p. 96).

Este viés burocrático pode ser observado no Conselho do Fundeb de Capitão Poço, que não se comunica com outros órgãos de controle ou mesmo com os outros conselhos existentes no município. Há um total distanciamento em relação ao planejamento da política educacional, pois no município não há Conselho Municipal de Educação e o Conselho do Fundeb não supervisiona a elaboração das leis orçamentárias, para acompanhar a destinação de recursos à educação básica.

Ademais, o caráter predominantemente fiscalizatório nas instâncias de participação, citado por Silva e Braga (*idem*), é verificado nos modelos de controle social do Fundeb, tendo em vista que os conselheiros possuem tarefas atinentes à análise documental de processos de prestação de contas, “como suportes ao controle institucional promovido pelos Tribunais de Contas, à semelhança de uma instância intermediária desses órgãos, de composição popular”.

Entretanto, o caso específico de Capitão Poço revela que nem mesmo estas atribuições fiscalizatórias do controle social são realizadas a contento pelo Conselho do Fundeb, que emite parecer sobre a prestação de contas sem uma análise dos demonstrativos mensais do Fundo e não analisa a aplicação dos recursos do Pnate (apenas emite parecer neste caso).

Para uma efetiva concretização do controle social relativo à política educacional, que inclui o Conselho do Fundeb, deve-se, como defendem Silva e Braga (*op cit*, p. 97), conceber o controle social “como uma invenção social para se transformar em um instrumento de garantia do direito à educação pública dos trabalhadores”. A conceituação e a prática de controle social devem considerar “o

aspecto classista da sociedade” e as contradições presentes na história do país, do Estado ou do município (no controle em âmbito local).

Como argumentam estes autores,

[...] a participação social em educação é vinculada à repartição de tarefas entre o Estado e a comunidade, na execução de tarefas programadas no sistema educacional vigente. Entretanto, esse quadro de instrumentos de participação restritivos da ação popular, com tarefas de cunho técnico, não pode inibir que os sujeitos sociais busquem se apropriar dessas instâncias, para que, como espaço de luta por direitos garantam aí, no combate aos desvios, que os recursos financeiros destinados no orçamento às políticas educacionais cheguem aos seus destinatários da melhor forma possível para assim impulsionar uma educação de qualidade social (SILVA e BRAGA, 2010, p. 97).

Em Capitão Poço, não há apropriação, pela sociedade civil, das instâncias de controle social como o Conselho do Fundeb, de modo a garantir que os recursos financeiros do Fundeb atinjam seus objetivos de gerar valorização dos profissionais da educação básica e de contribuir para a redução das desigualdades sociais existentes no município.

Desta forma, o caso específico de Capitão Poço é indicativo do que Arelaro (2007, p. 15) denomina de ausência, por tradição democrática e conveniência das elites, de “um cotidiano mais próximo e ativo entre os governantes e o povo, que se traduza na ação eficaz dos Conselhos”, de modo a criar a possibilidade para estes, de se “constituírem em um espaço de efetivo controle da sociedade sobre os recursos públicos do Fundeb”.

Por meio do controle social, os trabalhadores, os movimentos sociais, as entidades e as associações deveriam pressionar e confrontar a gestão pública, na formulação e na execução de políticas, na direção de seus anseios e na luta pela construção de seus direitos. Desta forma, o controle social corresponderia a ações da sociedade civil, realizadas pelos sujeitos na via democrática, sobre as políticas e medidas definidas e executadas pelo governo (SILVA e BRAGA, 2010, p. 93).

O Conselho do Fundeb, neste contexto, deveria integrar-se ao Conselho Municipal de Educação, para permitir ligação entre as ações de planejamento educacional e de controle da execução das políticas.

Oxalá fosse esta a realidade evidenciada em Capitão Poço, em relação ao controle social do Fundeb. Entretanto, neste município, há ainda um longo caminho a percorrer rumo à efetividade do controle social do Fundeb.

Como argumentam Silva e Braga (*op cit*, p. 96), a descentralização e a participação popular, concebidas nos textos legais para permitir, no paradigma dominante, uma maior fiscalização da atuação estatal, “esbarra em questões da historicidade de nosso povo e na sua relação com o Estado, com experiências de **participação ficta** (*grifo nosso*)” e uma fiscalização ineficiente. Observa-se a existência de uma esfera pública que, a despeito dos avanços da tecnologia e da normatização, “padece na sua gênese das relações neopatrimonialistas e de mecanismos próprios do Estado capitalista que enfraquecem a atuação popular”.

A análise empreendida no Conselho do Fundeb de Capitão Poço revela uma ausência de dimensão pública nas instituições estatais, tanto na esfera política como na administrativa e em suas relações com a sociedade. Trata-se de uma “a política do favor”, que “não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado”, conforme as ideias de Brito (2003). Compreende, pois, uma lógica patrimonialista de gestão que precisa ser rompida, para permitir a efetiva participação popular na gestão municipal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal analisar os limites e as possibilidades relativas ao controle social por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do município de Capitão Poço, no Estado do Pará.

As questões que nortearam o estudo foram:

- ✓ As características e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em âmbito municipal, o configuram como espaço ou esfera pública que possibilita a efetivação do controle social e o exercício da cidadania?
- ✓ Como se realiza o processo de instituição/implantação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em especial quanto à eleição/escolha dos integrantes?
- ✓ Qual a composição e como se processa a atuação do CACS do Fundeb em âmbito municipal?
- ✓ O aprimoramento legal de alguns dispositivos do Fundeb, em relação ao Fundef, se manifesta na atuação do Conselho do Fundeb?

Com relação à primeira questão norteadora, as características e o funcionamento do Conselho do Fundeb, no município de Capitão Poço, não o configuram como esfera pública de efetivação do controle social e do exercício da cidadania, mas como uma forma de cumprimento aos dispositivos legais que exigem a presença do Conselho do Fundeb, para fins de recebimento de recursos. Trata-se de uma instância criada com base em exigência legal, sem envolvimento da sociedade no processo de escolha dos membros e sem efetiva participação no controle dos recursos do Fundeb.

Os elementos de análise levam a concluir que não há uma participação social efetiva, pela vontade de fazer parte, de defender o direito social à educação, com o controle público dos recursos do Fundeb. O caso de Capitão Poço/PA revela

um atuação *pro forma* do Conselho do Fundeb, apenas para cumprimento às orientações normativas.

A efetivação do controle social demanda uma ampliação das experiências democráticas, mas em especial o fortalecimento das instâncias existentes, não apenas pela regulamentação das iniciativas de controle social, com normativos legais, mas também pela criação de mecanismos que garantam o cumprimento por órgãos públicos das decisões tomadas nos espaços de controle social.

No caso em análise, não há troca de experiências do Conselho do Fundeb de Capitão Poço com outros conselhos ou mesmo com outros órgãos de controle, conforme revelaram as entrevistas com os integrantes do Conselho. Como se observa, embora existam normativos legais que fixam amiúde as atribuições do Conselho do Fundeb, não se verifica a existência de deliberações e decisões do Conselho direcionadas ao Poder Executivo, quanto à alocação dos recursos destinados ao Fundeb, no âmbito do município.

Quanto ao questionamento acerca do processo de instituição/implantação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, com relação à eleição/escolha dos integrantes, o caso específico de Capitão Poço/PA revela que há uma ingerência do Poder Executivo municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação, que conduz o processo de escolha dos membros, mediando uma reunião para composição do Conselho do Fundeb.

Não se trata de um processo de escolha que envolva a comunidade escolar do município e com eleição pelos pares, de modo amplo e participativo.

Quanto à composição, o Conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA segue a estrutura normativa fixada pelo Governo Federal, mas não há adaptação dos normativos à realidade local.

Com relação à atuação da instância de controle, as atas das reuniões revelaram o caráter *pro forma* de atuação do Conselho do Fundeb, em Capitão Poço, com existência de deliberações apenas por ocasião da reunião para aprovação do processo de prestação de contas e emissão de pareceres a serem encaminhados ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (quanto aos recursos do Fundeb) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE/MEC), quanto aos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate.

No caso específico de Capitão Poço, a partir da análise da atuação do Conselho do Fundeb, evidencia-se a necessidade de integração entre as instâncias de controle social no município, bem como destas com órgãos de controle interno e externo. Afigura-se essencial que o processo de escolha dos membros do conselho do Fundeb conte com ampla mobilização social, com divulgação no âmbito municipal do processo eleitoral para escolha de seus integrantes, o que não vem efetivamente ocorrendo na formação do Conselho do Fundeb.

Em Capitão Poço, verifica-se também que existe uma demanda pela capacitação dos conselheiros do Fundeb, como forma de qualificação para o exercício efetivo da fiscalização e até mesmo como meio para um maior engajamento no controle social.

Todas estas limitações revelam que o aprimoramento legal de alguns dispositivos do Fundeb, acerca do controle social, não se manifesta na atuação do Conselho do Fundeb, que não possui atuação autônoma em relação ao Poder Executivo. O Conselho do Fundeb de Capitão Poço está sujeito à ingerência do Poder Executivo, do processo de escolha dos membros à forma de atuação, ante a ausência de fornecimento de documentos para análise.

Os dados relativos à atuação do Conselho do Fundeb em Capitão Poço corroboram as ideias defendidas por Oliveira (2003), em texto sobre a necessidade do controle social dos recursos da educação, de que não é suficiente a existência de uma legislação em defesa dos direitos humanos, dentre os quais o direito de participação social, se não houver predisposição da população em defender esta participação enquanto prática social concreta.

Os mecanismos de controle social estabelecidos por meio da legislação dependem, para o seu cumprimento, do grau de organização da sociedade para fazer valer os seus direitos, conforme Oliveira (2003).

Neste contexto, o município de Capitão Poço ainda apresenta caráter incipiente de organização social que não contribui para o cumprimento às disposições normativas acerca do controle social, em especial dos recursos do Fundeb, objeto desta análise. Ademais, o Poder Executivo local não tem incentivado

o exercício do controle social dos recursos do Fundeb, em especial quando centraliza inclusive o processo de escolha dos integrantes do Conselho, como alhures destacado.

As práticas patrimonialistas, que não permitem uma dimensão pública nas instituições estatais e em suas relações com a sociedade, observadas em Capitão Poço, afetam a atuação dos conselheiros, que é permeada de omissões, de submissões e de dependência em relação ao Poder Executivo, ficando a atuação do Conselho atrelada à Secretaria Municipal de Educação e à Prefeitura Municipal.

Para que a efetividade na atuação do Conselho do Fundeb se materialize, a participação permanente se apresenta como fundamental, sendo indispensável o acompanhamento de representatividade dos trabalhadores, principais destinatários da política educacional pública, com a presença dos movimentos sociais nos conselhos, de forma direta e indireta, como defende Braga (2011).

Em Capitão Poço, o acompanhamento e a fiscalização dos recursos do Fundeb ainda são bastante limitados e a participação popular é praticamente inexistente.

Desta forma, contrapõe-se à ideia de que a participação é tão fundamental quanto o acompanhamento e a fiscalização dos recursos, e devem ser feitos de forma cotidiana. Além disso, o Conselho do Fundeb necessita prezar pela verificação junto às escolas e a comunidade de que os recursos do Fundo estão realmente se convertendo em uma educação de qualidade para os trabalhadores, “rompendo o modelo formal e burocrático de fiscalização e buscando estar próximo à comunidade” (BRAGA, 2011, p. 161).

Todos os limites à efetivação do controle social do Fundeb, já amplamente descritos no curso deste texto, revelam reduzidas possibilidades de efetiva participação social no controle dos recursos deste Fundo. Entretanto, algumas iniciativas, tanto do Poder Executivo quanto da própria sociedade, podem contribuir para um controle social mais efetivo.

Nesta direção, um aumento no grau de envolvimento da sociedade civil nos espaços de participação, bem como o reconhecimento da importância da participação e a capacitação para o exercício do controle social, aliados á

transparência na gestão, à autonomia no processo de escolha e na atuação do Conselho, podem possibilitar um controle social mais significativo.

A melhoria no grau de envolvimento da sociedade nos espaços participação pode ser feita com o incentivo à formação de grêmios estudantis nas escolas, com a articulação no processo de escolha dos membros do Conselho envolvendo toda a comunidade escolar, por meio da aproximação com os conselhos escolares e com os demais conselhos vinculados à educação ou a outras áreas sociais, existentes no município.

A transparência na gestão, que já é uma determinação legal da Lei de Responsabilidade Fiscal¹², é condição essencial para possibilitar o conhecimento da sociedade acerca da execução dos recursos públicos. No caso do Fundeb, pode ser uma importante ferramenta para contribuir com o CACS-Fundeb no acompanhamento efetivo do ingresso dos recursos e dos pagamentos efetuados com estes recursos.

A garantia de autonomia do Conselho do Fundeb em relação ao Poder Executivo é outra condição importante para possibilitar o exercício do controle social sobre os recursos do Fundeb. Esta autonomia deve ser observada no processo de escolha dos membros, que deve ser realizado mediante processo autônomo conduzido com envolvimento da sociedade civil. No caso específico do Conselho do Fundeb de Capitão Poço, o processo de escolha dos membros precisa ser deflagrado com um interstício de tempo maior entre a eleição e a posse, de modo a permitir o envolvimento de todas as escolas municipais no pleito.

Em relação à atuação, a autonomia pode ser incentivada com a geração de condições para que o Conselho do Fundeb exerça suas atribuições normativas, com a realização de um programa constante de capacitação dos membros e com o fornecimento de recursos materiais necessários ao exercício destas atribuições, como, por exemplo, o transporte para o acompanhamento e a supervisão do censo escolar.

O estreitamento das relações do Conselho do Fundeb com outros conselhos existentes no município e com outras instâncias de controle da gestão, como os

¹² Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 4 de maio de 2000 (alterada pela Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009). Os arts. 48 e 48-A da LRF estabelecem um conjunto de regras relativas à transparência na gestão pública.

tribunais de contas e o Ministério Público, podem fortalecer o Conselho na busca por superação do medo e no rompimento com a submissão em relação ao Poder Executivo.

Em apertada conclusão, a pesquisa revelou que o controle social do Fundeb em Capitão Poço ainda não se instalou efetivamente, demonstrando indícios de atuação bastante limitada.

O estudo de caso instrumental desenvolvido em Capitão Poço/PA permite inferências quanto à necessidade de desenvolver outros estudos relacionados à temática, como por exemplo: a relação entre valorização dos profissionais da educação e controle social do Fundeb; e institucionalização do controle social do Fundeb como uma imposição normativa, sem participação social em nível local.

A pesquisa revelou que existe um longo caminho a percorrer para a real efetivação do controle social do Fundeb e que todas as garantias legais existentes não são suficientes para uma atuação autônoma do controle social. A luta pelo direito social à educação, nesta perspectiva, é também a luta pelo direito à participação social na gestão pública, mediante controle social.

O estudo não teve a intenção de esgotar o tema, em especial por que analisou um caso apenas, mas muitas das limitações evidenciadas no exercício do controle social do Fundeb de Capitão Poço podem estar presentes em outros municípios do Estado do Pará e do Brasil. É a partir da busca pela superação destas limitações que se pode avançar rumo ao controle social efetivo do Fundeb.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. **Crítica política das políticas de juventude**. In: FREITAS, Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs). **Políticas públicas de juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

ABREU, M.M. **A relação entre o estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação do serviço social**. Serviço Social e Movimento Social, 1, p 67-76, jul/dez., 1999.

ALVAREZ, Marcos César. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica**. Revista São Paulo em perspectiva, n. 18, p 168-176, 2004.

ALVES, Magda. **Como escrever teses e monografias: um roteiro passo a passo**. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **Usos e abusos de estudos de caso**. Cadernos de Pesquisa. v.36 n.129. São Paulo, set-dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129.pdf>>. Acesso em 15/12/2011.

ANDRADE, Maria Dalva Pereira de. **Os conselhos do Fundef: a dinâmica de implementação em municípios goianos**. 25ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, GT Estado e Política Educacional no Brasil. Caxambu, 2002. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/25/excedentes25/mariadalvaandradet05.rtf>>. Acesso em 15/12/2011.

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

ARELARO, Lisete R. G. **Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. Trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu-MG, 07 a 10 de outubro de 2007. 2007. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso em 11/12/2011.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (coleção Democracia Participativa).

BASSI, Marcos Edgar. **A política de fundos no financiamento da educação básica e a formação docente**. InterMeio: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMS. Campo Grande, MS, v.16, n.31, p.201-215, jan./jun. 2010. Disponível em <http://www.intermeio.ufms.br/revistas/31/31%20Artigo_13.pdf>. Acesso em 15/12/2011.

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Participação e controle social no Fundef e no Fundeb**. Poiésis: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNISUL. Tubarão/SC, v. 2, n. 1, p. 105-118, Jan./Jun. 2009. Disponível em

<www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/download/504/517>. Acesso em 12/12/2011.

_____. **Controle social, financiamento da educação e gestão democrática do ensino público: aspectos em discussão.** Trabalho apresentado no XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro de 2007.

_____. **Estilos de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social.** RBPAAE, V. 26, n. 2, mai./ago. 2010. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/rbpaae/issue/archive>>. Acesso em 14/12/2011.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** 2 ed. São Paulo: Ática, 1996.

_____. **Democracia e cidadania. In: Participação popular nos governos locais.** São Paulo: Polis, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **O futuro da democracia.** 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009. (Série Educação Cidadã, 3).

BORJA, Jordi. **A participação cidadina.** Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, n. 24, 1988.

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina.** 2 ed. Tradução Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BRAGA, Marcos Vinícius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb.** Dissertação (mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação da Universidade de Brasília. Brasília, 2011

BRASIL. **Controladoria-Geral da União.** Programa olho vivo no dinheiro público: **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Brasília/DF: Controladoria-Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2008.

_____. **Leis e Decretos.** Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

_____. **Leis e Decretos.** Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Presidência da República. MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília/DF: Imprensa Oficial, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** In: Lua Nova, Revista de cultura e política, n. 45. São Paulo: CEDEC/Novos Estudos CEBRAC, 1998a.

_____. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34, 1998b.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal.** In: **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BRITO, Vera Lúcia Alves de. **O público, o privado e as políticas educacionais.** In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa R. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica** (orgs.). 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

BUCI-GLUCKMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia.** Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. (Coleção Pensamento Crítico; v. 39).

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no projeto nordeste: discursos, embates e práticas.** Natal: EDUFRRN, 1997.

CACCIA-BAVA, Silvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo público.** In: CACCIA-BAVA, Silvio; SPINK, Peter; PAULICS, Veronika (orgs.). **Novos contornos da Gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001.

CAPITÃO POÇO. **Atas das reuniões do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb de Capitão Poço.** Gestão 2009/2011.

_____. **Leis e Decretos.** Lei Municipal 57, de 4 de setembro de 2007. Regulamenta a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

_____. **Leis e Decretos.** Lei Municipal 58, de 4 de setembro de 2007. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal para a gestão da movimentação dos recursos do Fundeb e dá outras providências.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **O controle dos recursos da educação: uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.** Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **A participação social no Brasil hoje.** In: Pólis n. 2 (Série Papers). São Paulo: Pólis, 1998.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar.** In: CABRAL NETO, Antônio et al. (orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

CLAD. **La Responsabilización ('accountability') en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.** In: **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.** CLAD, Centro Latino Americano de Administración para El Desarrollo. Setembro de 2000.

COHN, Amélia. **Os governos municipais e as políticas sociais.** In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação.** São Paulo: Cortez, 1999.

CORREIA, M.V.C. **Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento.** 1 ed. reimpr. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Arcabouço histórico-institucional e a conformação de Conselhos municipais de políticas públicas.** Educar. Curitiba: UFPR. n. 25, p. 143-174, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje.** In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica como direito.** Cadernos de pesquisa, v. 38, n. 134, p 293-303, maio/ago, 2008.

_____. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas da educação: um convite ao tema.** In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

DAVIES, Nicholas. **Conselhos do Fundef – a participação impotente.** In: SCHEIWAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005. Disponível em <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nicolas14.pdf>>. Acesso em 19/11/2011.

_____. **Fundeb: A Redenção da Educação Básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta.** São Paulo: Autores Associados, 1999.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises.** Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

DRAIBE, S. M. **A política social do governo FHC e o sistema de proteção social.** São Paulo: Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, 2005. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/desenvolvimentosocial>>. Acesso em: 15/05/2011.

_____. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** São Paulo, Revista da ANPOCS, n. 12, 1988.

DROPA, Romualdo Flávio. **Reforma do Estado: perspectivas para o controle social e a transparência na Administração Pública.** São Paulo: Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** 18 ed. São Paulo: Perspectiva, 2002. (Série Estudos)

ENGUIITA, Mariano Fernandez. **Trabalho, escola e ideologia: Marx e a crítica da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1993.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. **O Fundef no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores**. Revista Brasileira de Educação. v. 12, n. 35, mai/ago. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.org/php/index.php>>. Acesso em 15/05/2010.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O capitalismo contemporâneo: para a crítica das visões regulacionais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época, v. 73).

FARIAS, Maria Celeste Gomes de. **O CME do Município de Ananindeua na construção da política educacional: a busca pela participação social**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI escolar**. 4 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

FIANI, R. **Uma avaliação crítica da teoria de rent seeking**. 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/uma_avaliacao_critica_da_teorica_de_rent_seeking.doc>. Acesso em 20/05/2010.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 4 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

FIORI, José Luis. **Os moedeiros falsos**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREIRE, Jacqueline C. S. **Políticas Públicas de Juventude do Campo: Saberes da Terra e Sustentabilidade na Amazônia Paraense**.

FREY, Klaus *et al.* **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

FRIGOTTO, G. CIAVATTA, M. (Orgs.). **Teoria e Educação no labirinto do capital**. 2 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

GARCIA, Leice M. **Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades**. In: BUGARIM, Maurício; VIEIRA, Laércio; GARCIA, Leice M. **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

GARELLI, Franco. *Controle Social*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfresco (orgs.). **Dicionário de Política**. 12 ed. Brasília: Editora UNB, 1999.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da educação – o Fundef na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes; ARAÚJO, Ronaldo Marcos *et. alli.*. **Políticas Pública Educacionais: o governo Lula em questão**. Belém: CEJUP, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, I-Juca Pirama Camargo. **Conselho do Fundef: uma história de atribuições esvaziadas**. Disponível em <<http://www.Anped.org.br>>. Acesso em 14/05/2010.

GIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do Fundef, no âmbito da União**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção questões da nossa época; v. 84).

_____. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

_____. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, nº 40, mar/abr. 2006, p 201-236.

GOUVEIA, Andrea Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Revisitando a questão da natureza e da prática dos conselhos de acompanhamento e controle social (CACs) do Fundef no Estado do Paraná**. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Ed. e Tradução Carlos Nelson Coutinho; co-ed. Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 5: *O Risorgimento*. Notas sobre a História da Itália. Ed. e trad. Carlos Nelson Coutinho; co-ed. Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna. **Participação sociopolítica e governança democrática: o papel dos conselhos municipais de educação na gestão e implementação da política educacional**. Disponível em <<http://www.Anped.org.br>>. Acesso em 14/05/2010.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?**. Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa, mai/ago 2006, vol. 22 n. 2, p. 201/210.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

JACOBI, Pedro Roberto. **Educação, ampliação da cidadania e participação**. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 26, n. 2, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022000000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13/12/2011

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
KARL, M. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

LAURREL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão técnica de Amélia Cohn. Tradução de Rodrigo León Contrera. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LESSA, Ricardo. **Perfil revela que o Brasil foi tomado pelos conselhos**. Jornal Gazeta Mercantil, 18 de abril de 2001.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: Abordagem qualitativa**. São Paulo: EPU, 1986.

MADZA, Ednir; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de; LUCE, Maria Beatriz. **Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências**. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso (orgs.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MENDES, Marcos. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União**. Disponível no endereço eletrônico <www.transparencia.org.br>. Acesso em 25/11/2011.

_____. **Descentralização da educação fundamental: avaliação de resultados do Fundef**. Disponível em <<http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/2001/descentralizacao-do-ensino-fundamental.php>>. Acesso em 23/11/2011, (s/d).

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. Tradução Mário Duayer. São Paulo: Ensaio, 1987.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas públicas e direito à educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 1997.

OFFE, Claus. **A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade**. In: PEREIRA, L.C.B (org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

_____. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. 2 ed. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico**. In: *Gestão em Ação*. Salvador: UFBA; ISP, vol. 6, n. 2, jul./dez. 2003 (Especial Fundef). Disponível em <http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav6n203_avaliacao.pdf>. Acesso em 24/11/2011.

_____. **Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação**. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa R. T. **Política e trabalho na**

escola: administração dos sistemas públicos de educação básica (orgs.). 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. **O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça**. Revista Brasileira de Educação. n. 11, Mai/Jun/Jul/Ago, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. **Introdução**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 6 ed. ver. e ampl. Campinas, SP: Papyrus, 2000 (coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

PARAVANI, Eduardo; TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. **Manual básico: aplicação de recursos do ensino**. 4 ed. rev. atual. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAZ, Vanilson Oliveira. **O Município e a organização da educação: caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua-PA**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

PEGORARO, Olinto. **A ética e a justiça**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

PERONI, Vera. **Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional**. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb**. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

POPKEWITZ, T. **Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRUD'HOMME, Remy. **The Dangers of Decentralization**. In: **The World Bank Research Observer**. Vol. 10, n. 2, August 1995.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge University Press, 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional**. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Editora Plano, 2003.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: política e filosofia**. Tradução de Ângela Leite Lopes. São Paulo: Editora 34, 1996 (coleção TRANS)

REZENDE, Valéria Moreira. **Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com a educação: uma ação que supera a autonomia da escola**. Disponível em <<http://www.Anped.org.br>>. Acesso em 13/05/2010.

RICCI, Rudá. **Contradições na implementação das ações de participação**. Revista Espaço Acadêmico, nº 36, 2004, maio. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm> .>. Acesso em 22/11/2011.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 11 ed. 2. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia – políticas de dissenso e hegemonia global**. Petrópolis-RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União e controle social da administração pública**. 1 ed. 5 tiragem. Curitiba: Juruá, 2007.

SANTOS, Maria Rosemary Soares dos. **A política de financiamento da educação básica no Brasil: apontamentos para o debate**. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa R. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica** (orgs.). 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. **Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil**. In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

SANTOS, Terezinha Fátima A. M. dos. **Gestão educacional democrática e o controle social**. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira (orgs.). **Políticas a educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009.

SANTOS, Terezinha Fátima de Andrade Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional**. 2 ed. São Paulo: Autores Associados, 2008.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. e atual. 4 reimpr. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: reformando a administração para a sociedade**. In: Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 2001* Perspectivas para o Controle Social e a transparência da administração pública. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção questões da nossa época; v. 103).

SILVA, Maria Abadia da; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Controle social em educação básica pública**. *Jornal de Políticas Educacionais, UFPR*, nº 8, jul-dez de 2010, p. 91-97. Disponível em <http://www.jpe.ufpr.br/n8_9.pdf>. Acesso em 15/01/2012.

SILVEIRA, Derli. **Acompanhamento e controle social do Fundef: o caso dos conselhos nos municípios de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro (RJ)**. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006.

SIMIONATTO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. Florianópolis, São Paulo: Editora da UFSC, Cortez, 1995.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Descentralização e controle social dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamento do FUNDEF**. Trabalho apresentado na 27ª Reunião Anual da ANPEd, realizada de 21 a 24 de nov. de 2004. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/inicio.htm>>. Acesso em 15/12/2011.

_____. **Fundeb: novo fundo, velhos problemas**. Trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPED, realizada de 7 a 10 de out. de 2007. Disponível em <<http://www.Anped.org.br>>. Acesso em 14/5/2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: *Sociologias* n 16. Junho/dezembro 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Acompanhamento e controle social da educação**. São Paulo: Xamã, 2006.

_____. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

_____. **Os conselhos de acompanhamento e controle social: seu panorama em 28 municípios do estado do Rio de Janeiro**. Disponível em <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em 13/5/2010.

_____. **Os conselhos de acompanhamento e controle social: tendências municipais**. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Acompanhamento e controle**

social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

SPOSITO, Marília Pontes. **Juventude e políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Educação, Set /Out /Nov /Dez 2003 n. 24, 2003.

STAKE. R. E. **Case studies.** In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of qualitative research.** London: Sage, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?** In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo, Pólis, 2000.

_____. **Efetividade e eficácia dos Conselhos.** In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo, Pólis, 2000a.

_____. **Movimentos Sociais e Conselhos.** Cadernos ABONG, n. 7, julho de 1996.

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

TENÓRIO, Fernando G. **Inovando com democracia, ainda uma utopia.** Novos Cadernos NAEA, Belém: Núcleo de Altos Estudos da Amazônia/UFPA, v.2. n. 1, p. 149-162, jun. 1999.

TENÓRIO, Fernando G.; MARQUES FILHO, Humberto. **Cidadania deliberativa: um estudo de caso.** In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares.** 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores.** Maringá-PR: Eduern, 2006.

TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação.** Rio de Janeiro: Editora Senac Rio: 2005.

VIEIRA, Litz. **Cidadania e controle social.** In: BRESSER-PEREIRA; GRAU (org.). **O público não estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Pioneira, 1999.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle.** 1 ed. 2 tir. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

APÊNDICE A - Instrumento de coleta de dados – Roteiro de entrevista

Município: Capitão Poço

Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb.

Bloco I – Aspectos relativos à **constituição** do Conselho de Acompanhamento e controle social do Fundeb

- 1) Nome:
- 2) Idade:
- 3) Categoria que representa no conselho do Fundeb: Conselho Tutelar
- 4) Quais os motivos que o (a) levaram a participar do conselho do Fundeb?
- 5) Como foi o processo para escolha dos integrantes do Fundeb? Como você foi escolhido (a)?
- 6) Como foi o processo de escolha da diretoria (presidente e vice-presidente) do Conselho?
- 7) Você está satisfeito (a) com a atuação do conselho do Fundeb?
- 8) Como é feita a articulação com a categoria representada? Você repassa informações aos representados? De que maneira é a comunicação com a categoria que você representa?

Bloco II – Aspectos relativos à **atuação** como membros do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb

- 1) Como são realizadas as convocações para as reuniões?
- 2) Quem é o (a) responsável pela condução das reuniões?
- 3) Como é a sua participação no conselho do Fundeb?
- 4) Vocês participam do processo de elaboração e/ou discussão do orçamento municipal? Têm conhecimento sobre o orçamento do município destinado à educação básica?
- 5) Vocês avaliam quais aspectos da despesa pública executada com recursos do Fundeb?
- 6) Quantas reuniões são promovidas para avaliação da prestação de contas dos recursos do Fundeb? E do Pnate? As prestações de contas dos recursos do Fundeb e do Pnate são avaliadas conjuntamente (em uma mesma reunião) ou em reuniões diferentes? Há avaliação mensal dos demonstrativos ou apenas uma vez por ano?
- 7) Como é o procedimento de análise das prestações de contas?
Não se lembra.
- 8) Quais aspectos são considerados na análise das prestações de contas?
- 9) Há troca de informações com os órgãos institucionais de controle dos recursos do Fundeb?

- 10) Há repasse de informações à classe que representa? Como isto se processa?
- 11) Nos pareceres relativos às contas do Fundeb e do Pnate há alguma ressalva em face de impropriedades?

Bloco III – Aspectos relativos às **interferências externas** no conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb.

- 1) Qual a importância do conselho do Fundeb, no contexto educacional?
- 2) Você conhece as atribuições do Conselho do Fundeb? Aponte algumas.
- 3) De que forma o conselho do Fundeb contribui para a educação no município?
- 4) Em geral, o que é analisado e discutido nas reuniões do Conselho do Fundeb?
- 5) As deliberações do conselho são acatadas pela gestão municipal? Cite exemplos de deliberações/intervenções do conselho que foram acatadas (ou que não foram acatadas) pela gestão municipal, no curso de seu mandato.

APÊNDICE B - Termo de consentimento de uso de dados de entrevista**TERMO DE LIVRE CONSENTIMENTO**

Eu, _____,
declaro ter concordado em fornecer dados relativos ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, na condição de presidente da instância de controle, para utilização na pesquisa atualmente intitulada “Limites e possibilidades do controle social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb de Capitão Poço/PA.”, sob a responsabilidade de João Ribeiro dos Santos Filho – Discente do Mestrado em Educação na Linha de Políticas Públicas Educacionais da Universidade Federal do Pará – UFPA, sob orientação da Professora Dra. Rosana Maria Oliveira Gemaque.

Declaro ter conhecimento dos objetivos e dos procedimentos metodológicos da pesquisa e ciência de que eles não atentam contra a minha própria integridade física ou moral, nem contra a de qualquer outra pessoa. Sei, igualmente, da possibilidade de interromper a minha participação em qualquer momento no decorrer da pesquisa, assim como da possibilidade de requerer reparos legais no caso de me sentir prejudicado com a divulgação não autorizada por mim, de algum dado a meu respeito.

Tenho clareza de que as informações que darei orais e/ou escritas poderão ser usadas pelo pesquisador nesta pesquisa, e de que a minha identidade não será divulgada, a menos que eu expresse por escrito a preferência pela divulgação.

Declaro que fui consultado se gostaria de acrescentar algo ao presente termo e que foi finalizado com a minha anuência de que concordava com a forma e conteúdo da redação.

Assinatura do Entrevistado

Local e data

APÊNDICE C – Síntese do conteúdo das atas do Conselho do Fundeb de Capitão Poço/PA – biênio 2009/2011

Data	Deliberações/assuntos
30/9/2009	<p>Presidente do biênio 2007/2009 elenca as responsabilidades do conselho;</p> <p>Formação da diretoria para o biênio 2009/2011 (escolha de presidente, vice-presidente e secretária);</p> <p>Definição de datas de reuniões (todas as primeiras segundas-feiras do mês);</p> <p>Presidente do biênio anterior deseja boas-vindas aos novos integrantes.</p> <p>Agradecimentos por parte da presidente do conselho, para o biênio 2009/2011.</p>
5/10/2009	<p>Relatos sobre o Fundeb (não especifica qual o teor dos relatos, se legislativo-normativo ou financeiro);</p> <p>Leitura do regimento interno;</p> <p>Ressalta necessidade de os conselheiros serem atuantes.</p> <p>Agradecimentos da presidente.</p>
3/11/2009	Não houve reunião
7/12/2009	Não houve reunião
4/1/2010	Não houve quórum para realização da reunião
1/2/2010	<p>Justificativas pela não realização de reuniões nos três meses anteriores;</p> <p>Ressalta necessidade de que “fossem levadas mais a sério a reuniões”;</p> <p>Conselheira sugeriu que houvesse notificação antes das reuniões, para evitar esquecimentos.</p>
1/3/2010	<p>Leitura de texto sobre o uso da palavra nas reuniões;</p> <p>Elogios à gestão municipal;</p> <p>Presidente do conselho informa que recursos estão sendo utilizados de acordo com a Lei (a referência é à lei do Fundeb).</p> <p>Representante dos professores elogia gestão municipal.</p>
16/3/2010	Reunião de aprovação das contas do Fundo – exercício de 2009. Faz-se referência incorreta à lei do Fundeb (usam a lei do Fundef). Divide o percentual de aplicação exatamente em 60%

	<p>para remuneração dos profissionais do magistério e 40% para pagamentos de serviços de apoio, capacitação de docentes, aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos, materiais didáticos.</p> <p>A ata não faz referência à análise e à aprovação das contas relativas aos recursos do Pnate.</p>
5/4/2010	Sem identificação de deliberações/assuntos (aparentemente reunião “pró-forma”). Presidente informa que a aplicação dos recursos “se encontra em bom andamento”.
3/5/2010	Elogios à gestão municipal, por parte da presidente e da representante do Conselho Tutelar.
7/6/2010	Elogios à gestão municipal pela presidente; Presidente informa que documentos comprobatórios serão apresentados quando da prestação de contas.
5/7/2010	Reunião apenas para cumprir o regimento com os encontros mensais, pois não havia novidades (palavras da presidente). Conselheiros concordam com a presidente e a reunião é encerrada.
2/8/2010	Leitura de texto reflexivo, com o tema “anel do professor” – não faz referência ao conteúdo do texto; Requisição de representante dos estudantes para que fossem disponibilizadas cópias dos avisos de crédito dos recursos. Presidente afirma que atenderá ao pedido do conselheiro representante dos estudantes.
6/9/2010	Não houve reunião por falta de quórum.
4/10/2010	Presidente afirma que a gestão dos recursos “está sob controle”; Representante dos técnicos administrativos questiona se todos os conselheiros terão acesso à documentação; Presidente promete agir com transparência.
1/11/2010	Relatos da presidente sobre o repasse e a aplicação dos recursos; Elogios da presidente e do representante dos professores à gestão municipal.
6/12/2010	Elogios da presidente à atuação do conselho e à gestão municipal; Presidente informa que visitou escolas para verificar

	<p>cumprimento de prazo para conclusão do censo escolar;</p> <p>Presidente informa que documentações sobre a aplicação dos recursos serão apresentadas na prestação de contas;</p> <p>Congratulações de final de ano.</p>
3/1/2011	Não houve reunião, por falta de quórum e por que o Conselho estava se organizando para 2011 (palavras da presidente na ata de fev/2011).
7/2/2011	Presidente afirma que a reunião é apenas para cumprimento do regimento interno, pois não tinha informações recentes, referente a 2011.
6/3/2011	<p>Presidente informa que já estava em seu “domínio” a documentação da prestação de contas de 2010;</p> <p>Representante de estudantes questiona se poderia ficar com cópia da documentação da prestação de contas (não há informação de que foi disponibilizada cópia da documentação).</p>
14/3/2011	<p>Reunião de aprovação das contas do Fundo – exercício de 2010 (informa que foram analisados os demonstrativos mensais e anual). Não há indicação de irregularidades ou de ressalvas na aplicação dos recursos do Fundeb.</p> <p>Elogios à gestão municipal pelos representantes de pais de alunos, de professores e dos estudantes.</p>
4/4/2011	Não houve reunião
2/5/2011	<p>Leitura da ata da reunião anterior (que aprovou a prestação de contas).</p> <p>Apresentação do pesquisador pela presidente do conselho.</p> <p>Elogios à gestão municipal.</p>
6/6/2011	<p>Leitura da ata da reunião anterior.</p> <p>Discussão sobre ausência de repasses de recursos do Pnate pelo Governo do Estado do Pará.</p>
4/7/2011	Informação da Presidente de que enviou ofício à Secretaria Municipal de Educação comunicando sobre a proximidade de encerramento do mandato, para fins de renovação do Conselho.
8/8/2011	Sem deliberações importantes. Informações sobre a condução do processo eleitoral para o biênio 2011/2013.
12/9/2011	Não houve reunião por falta de quórum. Apenas a presidente e a secretária do Conselho compareceram no horário previsto

	para a reunião.
--	-----------------