

Conselhos Gestores no Brasil e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: participação e poder da comunidade escolar na implementação dos recursos

Pauleany Simões de Moraes¹
Magna França²

Resumo: O texto aborda a implementação do Conselho de Controle Social do FUNDEF, no que concerne à participação dos seus representantes no acompanhamento (poder de decisão) dos recursos, diante da política governamental de descentralização, desencadeada na década de 1990. Para isso, configurou-se a criação dos conselhos gestores no Brasil, a partir da década de 1980, destacando as suas características peculiares contextualizadas. Na pesquisa, tomou-se como referencial teórico-metodológico a literatura que trata da formação dos conselhos gestores no Brasil, bem como as diretrizes políticas que regulamentam o referido conselho. Este trabalho apresenta-se como uma forma de suscitar algumas questões pertinentes à temática da participação de membros representativos de órgãos colegiados, evidenciando o poder de decisão desses, no controle dos recursos públicos.

Palavras-chave: Participação; Tomada de Decisão; FUNDEF.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, discutiremos questões referentes à participação de segmentos representativos da comunidade escolar no acompanhamento dos recursos aplicados

exclusivamente ao Ensino Fundamental. Em face da política de descentralização, desencadeada na década de 1990, analisamos a formação dos conselhos gestores no Brasil, particularmente no que concerne à criação de órgãos colegiados na área educacional. Evidenciamos as prováveis contribuições do Conselho de Controle Social do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)³ quanto à fiscalização dos recursos que compõem esse fundo, entendendo a participação dos membros como mecanismo que conduz à forma mais elevada de intervir nas decisões que dizem respeito ao coletivo.

No transcurso da década de 1980, a sociedade civil vem sendo conclamada a assumir parcela das responsabilidades, antes de competência do Estado, no que se refere ao controle dos recursos públicos reservados para o Ensino Fundamental,

³ O FUNDEF foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 14 (ADCT, art. 60 parágrafos 1º e 2º), de 26 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), sendo regulamentado pela Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b) e implantado nacionalmente, em 01 de janeiro de 1998. É um fundo de natureza contábil em que os recursos são provenientes das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Impostos sobre Circulação de Mercadorias Serviços (ICMS); Impostos sobre Produtos Industrializados, proporcionais às Exportações (IPIexp) e Desoneração de Exportações, de que trata a lei complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Os recursos do FUNDEF, ao financiarem exclusivamente o Ensino Fundamental, são destinados à remuneração do Magistério, mínimo de 60%, e a outras despesas de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, máximo de 40% (BRASIL, 2003). São automaticamente transferidos aos Governos Estaduais e Municipais, tendo como base o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino.

o que se constituiu, atualmente, na estratégia de descentralização, dada a ênfase necessária para propor a aproximação entre Estado e sociedade civil. Seguindo-se o princípio da responsabilidade compartilhada, as atribuições governamentais são divididas entre as instâncias sociais, tais como: sociedade civil, Poder Público e iniciativa privada.

Analisando esse processo, tomamos como referência o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, destacando sua importância e as limitações da participação desse órgão colegiado, dadas as orientações advindas da legislação nacional. Sendo assim, buscamos compreender a atual política educacional brasileira, voltada para a formação dos conselhos gestores no Brasil, destacando a repercussão da participação e poder de decisão da sociedade civil na fiscalização dos gastos públicos com a educação nesse Colegiado.

A ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL: REPERCUSSÕES NO CAMPO EDUCACIONAL

Ao compreender a criação dos conselhos gestores no Brasil, podemos dizer que eles surgiram, de forma mais expressiva, na década de 1980, em meio ao intenso processo de globalização e pela reestruturação do papel do Estado, bem como pela redemocratização do país devido à volta das eleições diretas, com o desenvolvimento de outras vertentes de democracia

- direta, representativa, deliberativa, redistributiva. No plano político, a redemocratização havia suscitado grande expectativa popular, principalmente no que se refere às *Diretas já*, com o movimento de massa que reivindicava as eleições populares para a Presidência da República.

Tal década caracterizou-se por ter promovido a reorganização dos movimentos sociais e sindicais com a abertura de espaços políticos que, até então, encontravam-se "sufocados" pela ditadura civil-militar. Foi nesse período que, a partir dos movimentos sociais, ascendeu o movimento sindical, constituindo-se em uma significativa força política da esquerda partidária, induzindo à participação popular, por meio de grupos organizados. Dentre os movimentos populares mais significativos, Silva (2003, p. 32) ressalta:

Para além das inovações na organização interna e na prática política, esses movimentos foram importantes para a criação das centrais sindicais, principalmente da combativa Central Única dos Trabalhadores (CUT), e para a formação de um partido de massas e de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT).

As instituições sindicais romperam a relação com o Estado no sentido de não mais aceitar as amarras da ditadura civil-militar, tornando-se entidades autônomas que defendiam, primordialmente, a classe trabalhadora e os direitos civis. Elas também propunham a participação popular, por meio do envolvimento da sociedade civil em questões de gestão da coisa pública.

De acordo com Gohn (2001), os conselhos gestores possuem suma importância, particularmente por representarem a materialização das lutas e batalhas da sociedade civil (configuradas desde o final da década de 1970), para a reabertura democrática do país pós-ditadura militar e, por isso, esses conselhos poderiam ter uma capacidade de intervenção política superior às reformas neoliberais realizadas pelo Estado brasileiro. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), denominada de "Constituição Cidadã", assim estabeleceu os direitos sociais e civis proclamados no Art. 1º § único: "[...] todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Conforme esclarece Benevides (1991, p.123), essa constituição foi extremamente relevante, pois:

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação - no plano nacional, estadual e municipal - em torno de questões até então consideradas "tarefa exclusiva" dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa nova fase.

Considerando esse contexto, Gohn (2001) diferencia três tipos de conselhos surgidos no Brasil, durante o século XX. O primeiro, formado pelos conselhos comunitários dos anos 1970, foi criado pelo próprio Executivo para auxiliar a administração municipal. O segundo, composto pelos conselhos populares dos anos de 1980, constituía resistência de esquerda ao regime militar e apresen-

tava como foco central a luta pela participação popular. Nesse período, com os movimentos sociais, a participação nos conselhos significava organização e direção das lutas políticas fragmentadas. O terceiro tipo, constituído pelos conselhos institucionalizados (gestores) dos anos de 1990, criados nos três níveis de governo, tem a função de instrumento mediador na relação Estado-sociedade, podendo permitir a participação da sociedade na gestão dos negócios públicos, sendo previstos na Constituição Federal de 1988.

A implantação dos conselhos, na década de 1990, aparece incorporada às estruturas dos governos, tendo apenas o objetivo de possibilitar a descentralização político-administrativa e a participação na elaboração e no controle das políticas sociais setoriais. Assim, podemos ressaltar a estreita relação entre a descentralização e a participação, compreendendo-a como um mecanismo que deveria promover o envolvimento da sociedade civil na formulação de políticas públicas direcionadas à área educacional, contemplando as necessidades locais. Mas, para isso, é indispensável a elaboração de estratégias que promovam efetivamente a participação popular. Dentro dessa perspectiva, Jacobi (1990, p.141) analisa que:

Descentralizar significa ceder poder a uma unidade inferior, o que representa basicamente dotar de competência e meios os organismos intermediários para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima aos cidadãos. Isto im-

plica definir objetivamente o método de gestão a ser implementado e as condições nas quais se dará a participação dos cidadãos.

A descentralização é um mecanismo que tem seus limites, no entanto, pode tornar-se um excelente mecanismo para que se avancem determinados objetivos. Isso significa que a descentralização pode servir para aproximar a sociedade civil do Estado, diminuindo, assim, a histórica distância que os afasta. Ao transferir a prestação de serviços para um nível de governo mais próximo da população, ou impulsionar a articulação com essa população, é provável que a prestação de serviços gere cada vez mais a equidade. Acerca dessa questão, Lobo (1990, p. 8) ressalta que:

[...] descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar melhor os governos subnacionais para a função de agentes interventores em suas realidades e possibilitar o controle social da população organizada sobre a ação do poder público.

Por conseqüência, Lobo (1990) defende o controle social como sendo uma prerrogativa essencial para promover o exercício da democracia no país. Por meio dela, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público, interferir no destino das políticas públicas, responsabilizando o Estado quando este não proporciona um atendimento adequado às suas necessidades, e redirecionando as ações para os interesses, dependendo da correlação de forças e das condições históricas.

Em tal contexto, os conselhos gestores, diferentemente da década de 1980, reaparecem na década de 1990 de forma tímida, prescritos por legislações específicas, atuando nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, previdência social, dentre outras. Desse modo, muitos dos conselhos emergiram para fiscalizar o "[...] repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal" (GOHN, 2001, p. 84). Além de atuarem como controladores e fiscalizadores das ações estatais (a partir de diretrizes determinadas pelo Governo Federal), são também definidores das prioridades locais advindas de programas federais. Com o objetivo de contextualizar a implantação dos conselhos gestores, na década de 1990, Gohn (2001, p. 84) analisa:

Leis orgânicas, pós-1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição partidária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis de administrações (federal, estadual e municipal).

Na atual conjuntura, o discurso que apóia a aproximação entre sociedade civil e Estado não tem o objetivo de promover uma verdadeira participação social dos indivíduos, mas busca apenas *jogar* responsabilidades para a sociedade civil por força da lei, ao se estabelecer modelos que devem ser seguidos, buscando essencialmente cortes de gastos na área social.

Desse modo, os conselhos gestores passam por um período de *crise* ou mesmo *apatia*, esquecendo suas bases de sustentação, configuradas na década de 1980.

Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente (GOHN, 2001, p. 84).

No campo educacional, os princípios neoliberais também impõem a articulação entre a sociedade civil e o Estado. Contudo, os conselhos, nessa área, têm uma institucionalidade diferenciada, sendo reestruturados por legislação específica, como exemplo a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Lei 9.131/95. Por sua vez os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e os Conselhos Municipais de Educação (CME) reorganizam-se e estabelecem as diretrizes pedagógicas e normativas da educação na sua jurisdição, não tendo, portanto, um papel de estabelecer diretrizes de gestão de recursos. Sabendo-se que o CME é fruto do processo de municipalização do ensino brasileiro, Ribeiro enumera claramente as suas atribuições:

As atribuições do CME podem ter duas fontes: os Poderes Executivo e Legislativo municipais e o CEE. Como visto, ao elevar o município à situação de sistema de educação, a CF possibilitou que os Poderes Executivo e

Legislativo confirmem-lhe atribuições e, além destes, os CEEs também podem delegar-lhes competências (RIBEIRO, 2004, p. 53).

Os conselhos foram instituídos para democratizar as relações, envolvendo diversos setores da sociedade no processo de decisão no interior da esfera pública. Tais órgãos colegiados integram a estrutura organizativa da educação - pais de alunos, professores, diretores, integrantes de sindicatos e de outras entidades representativas - por meio do Conselho Municipal de Educação, Conselho de Escola, Conselho do FUNDEF, dentre outros. De acordo com Gohn (2001, p. 100) é preciso ressaltar a importância dos conselhos na área da educação, pois:

Na educação, o princípio da democracia participativa tem orientado, [...] a criação de uma série de estruturas participativas, em que se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais, estaduais e municipais). Esses órgãos têm ganho, crescentemente, grande importância, porque a transferência e o recebimento dos recursos financeiros pelos municípios, estão vinculados, por lei federal, à existência desses conselhos.

Segundo Cury (2004), os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação tiveram uma renovação com a criação FUNDEF, pois foi dada uma nova ênfase aos órgãos colegiados no que concerne ao envolvimento da sociedade na gestão dos recursos públicos. É a partir do incentivo à criação dos conselhos que

[...] O governo transfere para as unidades federadas e para a socie-

dade civil a atribuição de administrar o ensino público, envolvendo a livre organização dos segmentos escolares na participação dos processos decisórios através de órgãos Colegiados (FRANÇA, 2001, p.52).

Os recursos da esfera federal são alocados, de forma descentralizada, a partir de programas criados pelo Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁴. Para cada programa federal, são definidos conselhos localizados na esfera local, que auxiliam na fiscalização e no controle do uso dos recursos, sendo denominados de Conselhos Gestores de Programas Governamentais. Tais conselhos são órgãos criados a partir de exigências do MEC,

[...] objetivando estimular a participação da comunidade na gestão da escolar e permitir repasse direto de recursos, como controle social e transparência na aplicação (FRANÇA, 2001, p. 110).

Esses conselhos foram instituídos com a finalidade de manter o controle popular no uso dos recursos públicos na área de educação, tendo como principal função fiscalizar e controlar os recursos aplicados em programas federais, a partir de orientações e de diretrizes previamente definidas - a maioria deles visando à participação dos diferentes segmentos, compostos por representantes dos poderes executivo e legislativo, dos professores, dos pais de alunos e de outros segmentos da sociedade local. Nessa perspectiva, tem-se a pretensão de construir uma gestão escolar

participativa no intuito de formar espaços eminentemente coletivos em que os sujeitos envolvidos participem efetivamente nas decisões. Ao considerar tal concepção, Machado *et al.* (2004, p. 327) nos dizem que:

O paradigma da gestão escolar participativa preconiza como indicadores fundamentais à autonomia escolar, a descentralização de poder, a representatividade social nos conselhos e colegiados, o controle social da gestão educacional, a escolha dos dirigentes escolares por processo de eleição e a inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar no processo decisório mais amplo.

Ao reverenciarmos a participação como categoria primordial para a análise do papel e funcionamento dos conselhos, torna-se necessário investigar qual é a participação popular nessas instituições, tendo como perspectiva a participação política. Assim, considerando essa perspectiva, devemos reconhecer o poder dos conselhos, principalmente na área de educação. Sobre tal questão, Cury (2002, p. 177) afirma que:

Eles são instrumentos de cidadania, de democracia e de controle do Estado. Implicam o cidadão com os destinos da escola, ampliam os espaços públicos de decisão, têm a função de democratizar a informação para todos e podem controlar desmandos do poder. São uma promessa de participação que se vê realizada em experiências exitosas em vários municípios do país.

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996c) também procurou impri-

⁴ O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi criado por meio do Decreto nº 4.626 de 21 de março de 2003.

mir à escola o princípio da participação, ao prescrever a constituição de conselhos escolares que envolvam a comunidade escolar e local para viabilizar as ações administrativas, financeira e pedagógica, no interior das instituições educativas. Em consequência, o conselho caracteriza-se por ser um órgão máximo de decisão. De acordo com essa lei:

Art. 14. Os Sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes (BRASIL, 1996c).

No referido artigo, podemos perceber que o princípio participativo deve ser seguido por meio da gestão democrática, mas esse tipo de gestão é de inteira responsabilidade das próprias instituições. As escolas devem elaborar seus próprios mecanismos para conduzir o princípio participativo na realização de suas ações. Cabe às organizações colegiadas, que têm poder de decisão, determinar como se dará o processo de democratização da gestão, procurando envolver todos os componentes da escola em um ambiente participativo. Conforme Lück (2000, p. 27):

A criação de ambientes participativos é, pois, uma condição básica da gestão democrática. Deles fazem parte a criação de uma visão de conjunto da escola e de sua responsabilidade so-

cial; o estabelecimento de associações internas e externas; a valorização e maximização de aptidões e competências múltiplas e diversificadas dos participantes; o desenvolvimento de processo de comunicação aberta, ética e transparente.

Isso significa levar em consideração a importância dos conselhos não só como mecanismo eficaz de promoção da democracia representativa, um organismo institucional, com regulamentação e atribuições definidas na legislação, mas também como prática fundadora de um movimento social que luta incessantemente pela construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Na área educacional, significa lutar continuamente pela conquista da gestão verdadeiramente participativa no interior das instituições educativas. Para Machado *et al.* (2004, p. 321):

[...] a concepção de gestão educacional democrática participativa que tem como princípio fundamental a diminuição de distâncias hierárquicas, tradicionalmente instaladas nas instituições educacionais, a divisão do poder entre os pares e o envolvimento das comunidades escolar e local no processo de tomada de decisões decorrente da redistribuição de poder nos âmbitos dos sistemas de educação, da escola e demais instituições educativas.

A participação e o processo de decisão passam a ser elementos essenciais que conduzem o envolvimento também político dos componentes da comunidade escolar no acompanhamento da gestão. É necessário entender a participação política como um instrumento essencial para se conceber uma sociedade mais justa e hu-

mana. Seguindo essa crença, Dallari (1983, p. 91) afirma que:

[...] A participação política de que todo ser humano tem necessidade, e que por isso é direito e dever de todos, é aquela voltada para a consecução do bem comum.

A forma como os conselhos foram organizados predispõe a que se tornem um aparelho que dificulta a emergência de lutas para a conquista de uma outra hegemonia. Melhor dizendo, a institucionalização dos conselhos traz em si a negação de seu caráter inicial, auto-organizativo, oriundos de movimentos sociais configurados na década de 1980, de forças populares, de movimentos de baixo para cima, de conquista de posição.

Precisamos retomar as forças sociais do referido período, pois, nessa realidade, a sociedade civil organizada conseguiu significativas conquistas, particularmente no que se refere à participação nos processos decisórios da gestão pública. Na década de 1990, apesar de os conselhos serem institucionalizados e regulados por meio da legislação, eles perdem esse caráter de mobilização social, passando a atender a uma necessidade do Estado, que os tutela e controla.

Portanto, a comunidade escolar que compõe os conselhos necessita sentir-se parte integrante e integradora, tendo consciência de seu poder de decisão em questões que dizem respeito ao melhor desenvolvimento da escola para formar um

ambiente verdadeiramente participativo, principalmente se tratando dos recursos que financiam a educação. Faz-se necessário que os membros dos conselhos entendam sua condição de formadores e produtos das relações sociais, podendo orientar as ações no interior da comunidade escolar. Diante disso, precisam acreditar no poder de intervir nos aspectos que contribuem para a constituição de uma unidade social, que é a escola.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF: MEMBROS DA COMUNIDADE ESCOLAR EXERCEM O CONTROLE SOBRE OS RECURSOS DESTINADOS AO ENSINO FUNDAMENTAL?

No intuito de incentivar a participação da sociedade civil no acompanhamento e na supervisão dos recursos oriundos do FUNDEF, a Lei nº 9.424/96, em seu artigo 4º (BRASIL, 1996b), prescreve a constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Art. 4 O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei (BRASIL, 1996b).

Cada um desses conselhos, nas específicas esferas administrativas, devem ser compostos por, pelo menos, quatro mem-

bro: representantes da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; de professores e diretores das escolas públicas de Ensino Fundamental; de pais de alunos e de servidores das escolas públicas de Ensino Fundamental. No caso dos Municípios, um quinto membro é acrescido, representando o Conselho Municipal de Educação (CME).

São atribuições dos conselhos: acompanhar a elaboração do Orçamento Anual e a arrecadação de recursos do FUNDEF - particularmente a utilização mensal dos recursos transferidos; encaminhar os problemas identificados a autoridades competentes - Ministério Público e Departamento de Acompanhamento do FUNDEF/MEC.

Instituídos os conselhos, o poder executivo estadual ou municipal é obrigado a disponibilizar, mensalmente, aos representantes todos os dados e informações sobre os recursos e sua utilização. Diante disso, o Manual de Orientação do FUNDEF esclarece que:

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 so-

cial, no âmbito do estado, do Distrito Federal ou do município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo (BRASIL, 2003, p. 41-42).

Do processo de controle e orientação dos gastos dos recursos do FUNDEF, que é feito por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, também participam o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público. Tendo a justiça como aliada, é firmado um convênio entre o Ministério da Educação (MEC) e as Procuradorias de Justiça dos Estados para viabilizarem a efetiva orientação e fiscalização, no sentido de observarem e fazerem cumprir os critérios legais estabelecidos para uso dos recursos do FUNDEF. O Departamento de Acompanhamento do FUNDEF/MEC exerce também sua fiscalização por meio da sociedade, recebendo (via correspondências, fax, telefones e internet) reclamações ou denúncias sobre a ocorrência de problemas ou irregularidades relativas à má utilização dos recursos do Fundo⁵, ou até sobre o descumprimento de outros dispositivos legais estabelecidos na legislação.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF deve cumprir suas atribuições, mobilizando a sociedade civil para dele participar no controle do uso dos

⁵ As informações sobre os recursos do FUNDEF são divulgadas por meio do "Manual de Orientação do Fundef", que foi elaborado pelo MEC, sendo distribuídos às Secretarias de Educação dos Estados e Municípios. Esse Manual oferece orientações gerais sobre o Fundo. Além dele, por meio do site do FUNDEF (www.mec.gov.br/sef/fundef), é possível obter informações sobre os recursos repassados.

⁶ Apesar de sua função eminentemente fiscalizadora, os conselhos do FUNDEF têm demonstrado inúmeras fragilidades desde o primeiro ano de implementação. De acordo com a avaliação da União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, publicada em março de 1999, analisando o primeiro ano do FUNDEF, são identificados alguns impasses que prejudicam o funcionamento dos conselhos, sendo, pois, questionável a articulação desses órgãos colegiados. As denúncias da UNDIME alertam sobre indagações como: no Brasil, de fato, funciona o Conselho de Controle Social do FUNDEF? Os membros do conselho estão realmente comprometidos com o papel social do FUNDEF? A UNDIME (2004, p. 3) detectou que: "[...] Em muitos estados e municípios, apesar de formalmente instalados, os Conselhos, na prática, não existem ou estão desarticulados, havendo casos de sonegação de informações e de inconfiabilidade na prestação de contas. Muitos conselhos foram constituídos de forma a se tornarem oficialistas, deixando de cumprir seu papel de órgãos de controle civil da aplicação de recursos públicos".

recursos financeiros, podendo contribuir ao indicar a melhor forma de utilizá-los. Constitui-se em um órgão colegiado, que acompanha as ações da gestão pública (execução orçamentária), requerendo a participação da sociedade civil e de membros do Poder Estatal. A função primordial desse órgão colegiado é promover a fiscalização⁶.

Conforme Cury (2004, p. 45), os mecanismos e as atividades políticas que norteiam esse órgão perpassam "[...] sua condição de elos de ligação entre Estado e Sociedade". Nesses moldes, a participação da sociedade civil envolve as pessoas na orientação das políticas públicas e aproxima o Estado da sociedade civil.

[...] 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, 2001, p.57).

A participação da sociedade civil tem um interessante papel nas decisões e no controle das políticas públicas. Ao participar dos direcionamentos da educação local, ela poderá minimizar os entraves burocráticos que deturpam o seu efetivo envolvimento nos rumos da vida social, buscando melhores condições de vida para os segmentos mais pobres da população. De modo mais amplo, a participação

[...] é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência

inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo (BORDENAVE, 1983, p. 16).

Diante desse conceito, podemos dizer que a participação é uma conquista, um produto sócio-histórico-cultural que se realiza de forma dinâmica e processual ao longo das lutas sociais, no contexto da democratização da sociedade brasileira. Segundo Demo (1993), a participação não pode ser entendida como dádiva, pois não resultaria da conquista, mas da tutela, em que o dirigente delimita o espaço concedido e permitido. Não pode ser entendida como concessão, uma vez que é um dos eixos elementares da política social, não podendo ser secundarizada, nem tampouco desconsiderado seu caráter de conquista. Também não pode ser entendida como coisa preexistente, pois a construção de um ambiente participativo não é uma concessão divina, coisa predeterminada, mas decorre de um processo histórico que se delinea em lugares e tempos diferentes.

É imprescindível evidenciar as relações de poder no interior das organizações colegiadas, uma vez que tais relações, muitas vezes, definem o nível de participação dos envolvidos no processo de decisão. Diante disso, precisamos entender o poder como uma categoria existente em relações cotidianas entre os homens (BOBBIO *et al.*, 1992). Bobbio *et al.* (1992) expõem, ainda, que o poder apresenta-se como um fenômeno social, em que alguns sujeitos têm uma sutil habilidade de utilizar recursos

⁶ Percebemos que a realidade, no entanto, tem mostrado situações adversas. Na prática, os Conselhos de Controle Social do FUNDEF são desarticulados, devido à debilidade da fiscalização e do controle de aplicação dos recursos desse fundo. Muitas vezes, nas reuniões organizadas pelos conselhos apenas são apurados e publicados os gastos, sem que haja uma análise consistente em que sejam discutidas as decisões acerca da aplicação dos recursos do FUNDEF. Nessas reuniões, geralmente não há discussões mais amplas, nem apresentação de resultados ou do impacto dos recursos financeiros oriundos do fundo nos estados e municípios.

(carisma, amizade, informação, conhecimento, riqueza, prestígio, dentre outros) para modificar o comportamento de outros no intuito de saciar desejos particulares.

No que se refere à representação política, elemento essencial dos segmentos representativos no interior dos órgãos colegiados, Bourdieu (2003) define o conceito de *operação de crédito*, em que os representados cedem aos representantes o poder de agir em nome do grupo. Compreendendo o pensamento de Bourdieu (2003), pode-se dizer que o papel primordial do representante é o de ser porta-voz dos representados, no entanto, isso nem sempre é possível, prevalecendo apenas interesses particulares que não vão de encontro aos interesses coletivos de melhoria da qualidade de vida de determinado grupo que está sendo representado.

De um modo especial, os representados creditam confiança nos seus representantes, assumindo o poder de agir e falar em nome do grupo. Nesse sentido, Bourdieu (2003) relaciona o poder simbólico com a operação de crédito, pois o representante tem o poder de representar os anseios de um grupo. Analisando as peculiaridades do poder, se faz possível perceber as relações conflituosas que ocorrem no interior das organizações colegiadas, que, inúmeras vezes, são pouco compreendidas ou camufladas por sujeitos que pretendem conservar seu poder nos referidos órgãos.

Tais reflexões sobre o poder permite(m) o verbo tem q concordar questionar a partici-

pação que orienta as ações dos sujeitos nas estruturas colegiadas, particularmente no âmbito educacional, em que uma restrita parcela da comunidade escolar tem a oportunidade de participar das decisões. Na escola, por exemplo, poucos participam da questão que diz respeito aos recursos financeiros, pois esta pertence à área técnico-administrativa, em que os sujeitos que não pertencem a tal área não têm competência para nela envolver-se. Logo, Werle (2003) afirma que poucos têm o poder e, portanto, a participação de decidir nos órgãos colegiados torna-se restrita, uma vez que alguns sujeitos utilizam-se dos recursos do poder para prevalecer sua concepção e mudar a concepção e comportamento de outros.

Ao entender o poder de decisão como mecanismo de participação, precisamos considerar o envolvimento de segmentos representativos em questões de interesse coletivo, podendo ser fruto de conquistas e atuações dos membros da escola nos rumos da coisa pública, para que eles percebam a relevância desse processo na construção de uma gestão efetivamente democrática. Logo,

[...] A participação em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consistente pela qual os membros da escola reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na dinâmica dessa unidade social, de sua cultura e dos seus resultados (LÜCK, 2000, p.27).

Isso significa construir ambientes participativos em que a descentralização do poder não signifique apenas a delegação

de responsabilidades, e sim uma descentralização que represente a democratização das relações (participação dos membros nas deliberações) no interior das instituições educativas, justificando a criação dos conselhos como mecanismo de alcance desse processo.

A despeito da compreensão dos pressupostos da participação da sociedade com seu poder de decisão, na atualidade, o governo divulga como estratégia a descentralização administrativa - responsabilidade compartilhada - e promulga a centralização do poder decisório. Todavia, no construto das relações sociais, cada conselheiro deve ter consciência de sua participação política, de seu papel transformador da realidade, na medida em que está posta a possibilidade de formar um

movimento social, organizado a partir dessas ações e de compromissos coletivos. Nesse contexto, os conselhos, como órgãos colegiados, devem significar uma estratégia de democratização das relações na esfera pública, assumindo diferentes atribuições.

Percebemos que, embora os conselhos estejam oficialmente instalados, isso não significa que atuam efetivamente na fiscalização dos recursos do FUNDEF. O MEC divulga, conforme a Tabela 01 (p.130), que, desde 2000, os Conselhos de Controle Social do FUNDEF estão instalados, mas isso não basta para que haja uma proficiente fiscalização. É necessária uma articulação interna para que haja um efetivo funcionamento. Acerca desse problema, observemos a Tabela 01.

TABELA 1 – Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – Brasil e regiões – 1998/2000.

Região	Porcentual de Municípios com conselhos implantados	
	Em 1998	Em junho de 2000
Brasil	80,6	98,0
Norte	61,3	99,0
Nordeste	86,4	99,0
Sudeste	74,3	93,0
Sul	79,8	99,0
Centro-Oeste	80,7	99,0

Fonte: 1998, Pesquisa MEC e 2000, Pesquisa Fipe⁷

Esses dados nos mostram que, logo após a implantação do FUNDEF em nível nacional, em 1998, no Brasil, ocorreu a

implantação dos conselhos, visto que era uma exigência legal que estados e municípios formassem seus conselhos no

⁷ BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Balanço do FUNDEF – 1998-2000. Brasília, jan. 2005. Disponível: <http: www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf.>. Acesso em: 26 jan. 2005

prazo de 180 dias. Analisando os dados da tabela 01, compreendemos que foi significativo o aumento quantitativo dos percentuais entre os anos de 1998 e 2000. Contudo, esses dados não revelam a essência da participação (no processo decisório) dos representantes nos conselhos, no que se refere à fiscalização dos recursos do FUNDEF.

Guimarães (2003, p.58) evidencia que o problema da indicação dos conselheiros é que, geralmente, são escolhidos pelo próprio Governo, prejudicando sua atuação. Acrescenta o autor que o “[...] problema é agravado pela falta de informação e de mobilização, o que faz com que a composição do conselho não represente de fato a comunidade escolar”. Guimarães (2003) apresenta, ainda, uma pesquisa da auditoria do Tribunal de Contas da União, realizada em 101 cidades de todos os estados, a qual evidenciou que, em 44% das escolas, os diretores e professores não sabem quem são seus representantes no conselho e mais de 40% não sabem como a pessoa que representa sua categoria foi escolhida. Isso nos faz perceber que a eleição foi realizada sem o consenso, ou mesmo revelia, da classe representada. Diante dessa pesquisa, “[...] a melhor forma de garantir um conselho atuante é mobilizar-se e organizar-se” (GUIMARÃES, 2003, p. 58).

A participação dos representantes da comunidade escolar nas iniciativas do Conselho de Controle Social do FUNDEF devem ser cuidadosamente analisadas.

Torna-se necessário avaliar se esse órgão realmente tem poder de decisão nas deliberações (planejamento, acompanhamento e fiscalização) da gestão pública, visando averiguar se os recursos do Fundo estão sendo devidamente e diretamente aplicados no Ensino Fundamental, conforme define a legislação e as normas pertinentes. Essas evidências nos leva a compreender, de forma mais ampla, a participação como elemento essencial para a construção de espaços democráticos que possam envolver e promover a conscientização dos sujeitos no que concerne à sua condição de elemento construtor/transformador da sociedade, ao acreditar que a unidade social pode derrubar barreiras aparentemente intransponíveis. De um modo geral, as relações de poder no interior dos órgãos colegiados não podem ser desiguais, em que parcela dos membros venha a oprimir a concepção de mundo de outros, os quais não têm uma efetiva habilidade para expressar-se e, assim, utilizar os recursos de poder à disposição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pressupostos da participação que permeiam as práticas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nos mostram que considerar os aspectos normativos e legislativos que impõem seu funcionamento e sua organização, configura uma nova forma de envolver a sociedade civil nos rumos da vida social (coletividade). As políticas educacionais direcionadas ao financiamento da educação redimensionam as

atribuições da administração pública pelo aspecto da descentralização, exigindo a participação de diversas forças sociais – poder público, sociedade civil, iniciativa privada – na modernização da gestão educacional.

Nesse contexto, os membros dos conselhos precisam compreender que a escola pode ser um espaço de transformação social, uma vez que eles devem ser agentes desse processo, tendo poder de constituir um ambiente participativo com essa finalidade. Logo, a escola é uma organização que pode produzir novas formas de relações, no sentido de construir uma escola cada vez mais democrática. Por isso, seus membros devem entender que têm poder de participar do processo de decisão. Conforme Sousa e Corrêa (2002, p. 54), o

[...] poder, esse entendido como a capacidade de os atores tomarem decisões que vão influenciar diretamente práticas, orientações políticas e direções da instituição escolar enquanto organização.

Portanto, a sociedade civil carece e reivindica a participação, principalmente no processo de decisão dos órgãos nas estruturas administrativas do Estado e da escola, visto que essas estruturas definem e produzem os rumos da vida em coletividade. Mas, muitas vezes, não são oferecidas condições favoráveis à promoção da participação social, pois, aos representantes do órgão colegiado impõem-

se aparatos legislativos ou restringem-se as atuações nos processos decisórios, privando seus representantes da liberdade de opinar, no caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, sobre o planejamento da utilização dos recursos. Em tal patamar os conselhos gestores, de um modo geral, devem retomar suas bases de sustentação nos movimentos sociais da década de 1980 e retornar a ser instituições que realmente primem pelo interesse coletivo de um determinado grupo que luta por justiça social e direitos que lhes foram negados como a participação no processo de decisão da gestão pública ou mesmo educacional.

Artigo recebido em: 20/02/2006.

Aprovado para publicação em: 27/07/2006.

Brazil manage councils and accompaniment council and Fundef social control: participation and scholar community power in the recourses implementation

Abstract: The work reviews the implementation of Fundef social control council, in the participation of its accompaniment (decision power) of recourses, in front of decentralization governmental policy, in 90's. So, the Brazil's management counseling was created, in the 80's, focusing its particular features. In nowadays, the basis of theoretical method was the literature, showing the Brazil's management counseling formation, like the directives policy forming the council. This work introduce itself like a form to show some questions in the participation of representative members in the organs, focusing its decision power, in the public recourses control.

Keywords: Participation; Decision power; Fundef council.

Consejos Gestores en el Brasil y Consejo de Acompañamiento y Control Social de FUNDEF: participación y poder de la

comunidad escolar en la implementación de los recursos.

Resumen: El texto aborda la implementación del Consejo de Control Social de FUNDEF, en lo que concierne a la participación de sus representantes en el acompañamiento (poder de decisión) de los recursos, frente a la política gubernamental de descentralización, desencadenada en la década de 1980, destacando sus características peculiaridades contextualizadas. En la investigación se tomo como referencia teórico-metodológico la literatura que trata de la formación de los Consejos Gestores en el Brasil., además de las directrices políticas que reglamentan la participación de los miembros representativos de los órganos colegiados, evidenciando el poder de decisión de estos, en el control de los recursos públicos.

Palabras-clave: Participación; Toma de decisiones; FUNDEF.

REFERÊNCIAS

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Cortez, 1991.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política.** 11.ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1992. v. 2 (L a Z).
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução Fernando Tomaz. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1988.
- _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União, Brasília,** 13 set. 1996a.
- _____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília,** 1996b.
- _____. Lei LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da], República Federativa do Brasil.** Brasília-DF, 23 dez. 1996c.
- _____. Ministério da Educação (MEC). **Balço do FUNDEF-1998-2000.** Brasília, DF, jan. 2000. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balço9802.pdf>> Acesso em: 26 jan.2005.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF. **Manual de Orientação.** Brasília, 2003.
- CURY, Carlos Roberto Jamil A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.
- _____. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- FRANÇA, Magna. **Gestão educacional nos anos 90:** um estudo da descentralização financeira. Natal/RN, 2001. 256f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.
- GUIMARÃES, Arthur. De olho nas contas do Fundef. **Revista Nova Escola,** São Paulo, v. 18, n. 161, p. 58-59, abr. 2003.
- JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 20, p. 121-143, maio.1990.
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios e prática governamental. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LÜCK, Heloísa. Perspectiva da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Em Aberto,** Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- MACHADO, Marcelino Lourdes et al. Os mecanismos de distribuição de poder no âmbito da escola. **Gestão em Ação,** Salvador, v. 7, n. 3, p. 321-335, set./dez. 2004.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização:** os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SOUSA, José Vieira de; CORRÊA, Juliane. Projeto pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. In: DAVIS, Cláudia *et al.* (Orgs.). **Gestão da escola:** desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **O Fundef na avaliação da UNDIME.** Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.undime.org.br/index>>. Acesso em: 09 nov. 2004.

WERLE, Flávia O. Corrêa. **Conselhos escolares:** implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Sobre os autores:

¹*Pauleany Simões de Moraes*

Mestranda em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Orientadora: Prof^a Dr^a Magna França.
E-mail: pauleany@ig.com.br

Endereço Postal: R. Ilhota, 2350, CEP: 59110-480, Conj. Santa Catarina, Natal/RN, Brasil.

²*Dr^a Magna França.*

Doutora em Educação, UFRN. Mestra em Educação, UFRN. Professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação (UFRN).
E-mail: magna@ufrnet.br

Endereço Postal: R. Pastor Gabino Brelaz, 1397/1202, CEP: 59082-010 - Capim Macio-Natal/RN, Brasil.