

# O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campo Verde-MT: conflitos e confluências

The Board of Monitoring and Social Control of FUNDEB from Campo Verde: conflicts and confluences

Rose Cléia Ramos da SILVA<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa de doutoramento desenvolvida entre os anos de 2007 a 2011, a qual tomou como objeto de estudo o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (Fundo para o desenvolvimento da educação básica) de Campo Verde – MT, visando compreender, em seu funcionamento, quais são as concepções e práticas reveladas pelos conselheiros a respeito de suas funções e da potencialidade do órgão para democratizar as relações entre Estado e sociedade civil. A base teórico-metodológica da pesquisa é pertinente ao materialismo histórico. Os resultados evidenciam a fragilidade do Conselho e limites no controle social exercido. A efetividade do controle social do Conselho estudado está ausente na prática.

**Palavras-chave:** Democratização do Estado e da sociedade civil. Controle Social. Cultura de participação.

## Abstract

This article presents the results of a doctorate research developed between the years 2007 to 2011, which took as its subject of study the Board of Monitoring and Social Control of FUNDEB (Fund for maintenance and development of basic education) from Campo Verde- MT, to understand, in its operation, what are the conceptions and practices revealed by the advisers about their roles and the potential of the organization to democratize the relations between the state and the civil society. The theoretical and methodological base of the research is relevant to historical materialism. The results show the fragility of the board and limitations on the social control exerted. The effectiveness of the social control of the board studied is absent in practice.

**Keywords:** Democratization of the state and the civil society. Social Control. Participation culture.

---

1 Doutora em educação. Professora Adjunta do Instituto de Educação e Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso e pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Financiamento da Educação Básica. Atua com pesquisas na área de financiamento da rede pública e dos Conselhos na área da educação. Endereço institucional: Av. Fernando Correa da Costa, n. 2.367. CEP: 78.060-900. E-mail: <rosecleiaramos@oi.com.br>

## Introdução

Assim que a gestão democrática foi inserida como princípio do ensino público na Constituição Federal, promulgada em 1988 (Artigo 206, Inciso VI), importantes entidades que representam e defendem as escolas públicas têm se manifestado no sentido de que esse princípio constitucional seja respeitado pelas leis estaduais e municipais e torne-se efetivo em todas as esferas do sistema público de ensino.

Convém informar que o estado de Mato Grosso foi um dos pioneiros na implantação da gestão democrática. Antes de ser promulgada a Constituição Federal de 1988, o Governador Carlos Bezerra implantou a Lei Estadual 5.109/1987 para dar cumprimento ao seu compromisso de campanha feito junto aos representantes dos professores sindicalizados do Estado. Conforme Silva e Torres, essa Lei dispõe sobre:

[...] o processo de escolha, mediante eleição direta de diretores de escolas de 1º e 2º Graus da rede estadual. Em 1988, período de efervescência nacional pela democratização da Gestão Escolar, a Secretaria da Educação e Cultura de Mato Grosso (SEC), mediante a Instrução Normativa 006/88, orientava a implantação dos Conselhos Escolares. Todavia, esse processo foi interrompido em 1989, em decorrência de conflitos políticos no interior da Secretaria Estadual de Educação. Depois disso, amparada pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989, emergiu a Lei 5.604/90, regulamentando a Gestão Democrática, com a eleição para diretores das unidades escolares e a constituição dos Conselhos Deliberativos Escolares. (SILVA; TORRES, 2008, p. 35).

Do total de 27 Constituições Estaduais brasileiras, somente 17<sup>2</sup> apresentam o princípio da gestão democrática para educação nas redes públicas de ensino. A Constituição Estadual de Mato Grosso de 1989 trazia esse princípio, em seu Artigo 237, Inciso IV, que se encontra suspenso pela liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) de n. 282-1/1991-MT.

Abich (2008) afirma que, após a interrupção ocasionada pela referida ADIN, a gestão democrática foi reimplantada nas escolas da rede estadual, por ocasião da gestão do Governador Dante Martins de Oliveira, em 1995.

O Governador Dante de Oliveira aderiu às políticas neoliberais em curso no país, sobretudo desde meados da década de 1990, as quais, no campo educacional,

---

2 As Constituições Estaduais que apresentam o princípio da gestão democrática são as pertencentes dos seguintes estados: RJ, SC, MG, RO, RS, AM, AC, CE, DF, ES, GO, MT, MS, PB, PE, PI, RN.

deram uma específica direção ao processo de descentralização e de autonomia da gestão das escolas estaduais. Como consequência, embora a regulamentação da Lei estadual 7.040/1998 tenha reestabelecido a gestão democrática nessas escolas, na prática, os mecanismos operacionalizados pelas instituições evidenciam o esvaziamento dos valores da democracia defendidos no âmbito dos movimentos sociais da década anterior, a exemplo de práticas que evidenciam a manipulação política no interior das escolas e a constituição das Unidades Executoras de caráter privado, dentre outras características das políticas educacionais orientadas pela lógica gerencial da Reforma do Estado (1995).

O Plano de *Metas* da política educacional de Mato Grosso, amplamente divulgado em 1995, segundo Abich (2008) já expressava sua vinculação com as recomendações das agências internacionais de fomento. Nas palavras da autora: “Os termos autonomia e descentralização aparecem diversas vezes ao longo do texto do Plano de Metas sem, contudo, receber nem definição, nem indicativos de formas de materialização dos mesmos” (p. 3-8).

Convém destacar que a descentralização e autonomia presentes no Plano de Metas de Mato Grosso (1995) correspondem às propostas das reformas educacionais recomendadas pelos organismos multilaterais, que diferem da perspectiva de democratização dos movimentos sociais nos anos de 1980. Aliás, tais perspectivas se chocam, principalmente porque a perspectiva dos movimentos sociais era criar uma nova cultura democrática nas escolas públicas, de modo a romper com o patrimonialismo.

Em diversos municípios do estado de Mato Grosso, as Leis Orgânicas inseriram o princípio da gestão democrática, mas nos limites deste estudo não é possível informar, por exemplo, quais deles materializam, de fato, os processos de eleição de diretores de sua rede educacional e outros mecanismos descentralizadores da gestão pública. Ainda assim, é possível afirmar que em muitos municípios brasileiros a gestão democrática significou uma ameaça à cultura patrimonialista e clientelista, tradicionalmente realizada entre os gestores públicos e uma parte seleta da sociedade civil que, não raro, tiravam benefícios de um modelo de gestão centralizado.

Igualmente, é possível constatar que a concepção de democratização educacional dos anos em que esteve predominante nos movimentos sociais da década de 1980, está longe de se concretizar na sua plenitude. As razões, sobretudo, devem-se às implicações das políticas neoliberais dos anos de 1990, as quais foram consolidadas com a Reforma do Estado. Porém, o movimento dos conselhos se apresenta com novas possibilidades, em relação à participação popular na esfera pública.

Cabe ponderar que, contra a ditadura militar (1964-1985) e as práticas centralizadoras de administração escolar, os sujeitos que se engajaram na luta pela incorporação da gestão democrática na CF/88 tinham a consciência de que se

tratava de uma conquista da democracia, para além dos muros da escola. Todavia, pode-se afirmar que nem mesmo as leis não foram capazes de garantir que se efetivasse essa tão almejada democratização.

A propósito, os resultados de pesquisas sobre as políticas educacionais em curso, evidenciam a incoerência das políticas com os fins da emancipação social, considerando que há um esvaziamento do conteúdo político e social da gestão democrática, como nos mostram os textos de Peroni e Adrião (2005), Peroni (2008), Calderón (2000), Souza e Faria (2003).

Nos anos de 1990, as mudanças da gestão pública que despolitizaram e pulverizaram as forças políticas de esquerda e se apropriaram da bandeira progressista de democratização da sociedade revelaram-se contrárias à dimensão da democracia popular.

A Reforma do Estado brasileiro, em 1995, em face de suas conseqüentes mudanças no ordenamento-jurídico configurou um perfil de administração gerencial ao Estado, o que implicou outras reformas no âmbito da gestão pública.

No caso da educação, tais reformas determinam o novo perfil de política educacional e de financiamento, sendo esta última direcionada à regulamentação de um Fundo de Manutenção para a educação, antes com mais prioridade ao ensino fundamental<sup>3</sup>, atualmente, para todas as etapas da educação básica<sup>4</sup>. Desse modo, tais políticas passaram a imprimir a sistemática readequação ao processo de reestruturação produtiva da atual e particular fase do capitalismo em nível mundial.

As políticas educacionais e a política de financiamento da educação pública, em consonância com a lógica produtivista do Estado neste seu perfil gerencial, configuram-se em novas relações entre o público e o privado. Essas relações, dentre outros aspectos merecedores de avaliação crítica, têm evidenciado uma lógica mercantilizada dos serviços em todos os setores da administração pública.

Esse conjunto de elementos permite analisar que relações da sociedade civil com o Estado não estão fortalecendo as classes populares; ao contrário, há intenso nível de despolitização das classes populares. Qual é a perspectiva de democracia e de participação do Estado brasileiro, na atualidade?

---

3 Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) n. 14, em 12 de setembro de 1996, a qual, dentre outros dispositivos, criou o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei n. 9.424, em 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto 2.264, em 27 de junho de 1997. Este Fundo teve vigência por 10 anos, sendo de 1997 a 2006.

4 Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fundo de natureza contábil, foi instituído pela Emenda Constitucional n. 53, em 19 de dezembro de 2006, regulamentada provisoriamente pela Medida Provisória 339, em 28 de dezembro de 2006 e posteriormente convertida na Lei n. 11.494, em 20 de junho de 2007, acrescida pelos Decretos n. 6.253 e 6.278, ambos em novembro de 2007. O prazo de vigência do FUNDEB é de 14 anos, ou seja, até 2020.

Hoje, quando a sociedade civil é chamada a participar é no sentido de executar as políticas, lutar por direitos, pela transparência, de participação por meio dos conselhos, de ajudar a definir as políticas públicas, de ter controle sobre o gasto público, enfim, todos aqueles movimentos de democratização do Estado, neste momento histórico? Há, assim, uma reconfiguração dessa relação Estado/sociedade civil e um esvaziamento do conteúdo da democracia, já que a separação entre o econômico e o político é evidente, e perdem-se do horizonte as políticas sociais como a materialização de direitos sociais. (PERONI, 2008, p. 114).

A reflexão de Peroni é pertinente e remete-nos a críticas pontuais das modalidades de participação que se acomodam ao desenho institucional do Estado de cunho gerencial.

A perspectiva do materialismo histórico permite-nos compreender que, ao mesmo tempo em que existem as políticas públicas descentralizadas e as leis que determinam a participação da sociedade civil na execução, fiscalização e responsabilidade compartilhada entre governantes e governados sobre os êxitos e fracassos dessas políticas, por outro lado, o caráter ideológico do projeto societário em curso é revelado, a propósito de atentas leituras que desnudam a dialética, no ápice das contradições do capitalismo, sobretudo no que tange o processo aviltante de exploração e de acumulação vigente. As políticas de descentralização da gestão pública estão, de fato, favorecendo práticas efetivamente democráticas em nossa sociedade?

Tanto o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), durante sua vigência, quanto o FUNDEB, em vigor, determinam a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs)<sup>5</sup>, para que a sociedade civil possa acompanhar e auxiliar a fiscalização dos gastos dos recursos desses fundos na educação municipal.

Diante dos elementos da conjuntura política e social, da redefinição do papel do Estado, das formas como vem se configurando a globalização econômica, as reformas neoliberais e as mais recentes mudanças na gestão pública, a presente investigação coloca em questão o funcionamento de um Conselho do FUNDEB.

A pesquisa tem caráter descritivo com a abordagem metodológica predominantemente qualitativa e, para o estudo empírico, os instrumentos utilizados foram entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários para os conselheiros, gestores municipais, profissionais e usuários das escolas públicas de Campo Verde.

---

5 A Lei do FUNDEF (9.424/1996), em seu Artigo 4º, e a Lei (11.494/2007), em seu Artigo 24, ambas determinam a criação e funcionamento dos CACS.

## O CACS do FUNDEB do município de Campo Verde

### Conhecendo o perfil do município

O município de Campo Verde está localizado a 130 Km da capital do estado de Mato Grosso. Situado no sudeste do estado, está próximo ao entroncamento da BR-070, que liga Mato Grosso a Goiás e ao Distrito Federal e com as BR-163 e BR-364, as quais ligam a capital a Campo Grande, São Paulo e ao sul do país. O fato de sua localização tornar o transporte da produção mais ágil tem se apresentado como um forte atrativo para investimentos no agronegócio.

O perfil socioeconômico do município justifica, parcialmente, sua posição de destaque dentre os 141 que compõem o estado de Mato Grosso. Conforme levantamento realizado pelo IBGE em 2005, nos últimos cinco anos Campo Verde teve um acelerado crescimento econômico com **base** no agronegócio, obtendo, o 1º lugar no *ranking* nacional da produção de algodão herbáceo (*Gossypiumhirsutum L.*) e também elevada produção de soja.

Conforme dados levantados junto ao site do IBGE, o cultivo do algodão, sua produção e exportação em larga escala representam aspectos da economia de Campo Verde que contribuíram para que o PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* do município se tornasse o 6º maior do estado em 2007 e o 9º em 2010. A tabela 1 apresenta os dados gerais sobre o perfil do município.

**Tabela 1 - Demonstrativo do Perfil do Município de Campo Verde (MT)**

Perfil do Município de Campo Verde	
População	31.612 habitantes
Área Territorial	4.795 km <sup>2</sup>
PIB <i>Per Capita</i>	R\$ 37.842 (2007)
Gentílico	Campo-verdense
Arrecadação de tributos da Prefeitura Municipal de Campo Verde	R\$ 51.621.069,54 (2008) <sup>1</sup>
IDH	0,800(2000) <sup>2</sup>
Campoverdense	Campoverdense

Dados Disponíveis em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>> Acesso em: 8 jan. 2011.

<sup>1</sup> Disponível em: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso/Portal do Cidadão Arrecadação Total do ano.

Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/cidadao/controlSocialReceita>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>2</sup> A média do IDH. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

Atualmente, a população de Campo Verde está bastante variada, devido ao fluxo migratório intenso de pessoas de diferentes regiões do país, atraídas pela oferta de trabalho do agronegócio. Como mostra a tabela, a arrecadação de tributos é relativamente elevada, considerando o número de habitantes em relação à maioria dos municípios de pequeno porte que integram o estado de Mato Grosso.

A emancipação político-administrativa começou em 1985, quando Campo Verde tornou-se distrito da cidade vizinha chamada Dom Aquino e, já nessa época, iniciou-se um forte movimento em prol da sua emancipação política.

O estudo do PNUD sobre o IDH dos municípios realizado nos censos dos anos de 1991 e 2000 aponta que a evolução do IDH em Campo Verde foi de 0,732, em 1991, para 0,800, em 2000. Esse estudo aponta que, para a educação em 2000, o IDH foi de 0,868, considerado um bom índice de desenvolvimento pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O município possui escolas municipais, estaduais e particulares, sendo que todas dispõem de boa infraestrutura e bom estado de conservação. A tabela 2 indica o número de matrículas e número de escolas da educação básica, com base no censo educacional de 2009.

**Tabela 2 - Número de escolas e de matrículas na educação básica de Campo Verde**

Dependência Administrativa	Ed. Infantil	E. Fundamental	E. Médio	Nº de escolas <sup>1</sup>
<b>Matrículas</b>				
Municipal	768	3.745	-	11 (sendo 6 urbanas e 5 rurais).
Estadual	-	1.724	1.787	3
Particular	239	414	106	2
<b>Total</b>	<b>1.007</b>	<b>5.883</b>	<b>1.893</b>	<b>16</b>

<sup>1</sup> Fonte: <www.inep.gov.br>. Consulta à Matrícula. Acesso em: 10 jan. 2010.

De acordo com a tabela 2, destaco que para o universo de 8.783 matrículas das três redes escolares, o maior percentual de matrículas encontra-se nas escolas municipais, com 51,38%, as estaduais somam 38,47% e as escolas particulares fecham por último com 8,64%, incluindo-se as creches.

Com relação ao processo de municipalização do ensino fundamental (que caracterizou uma estratégia para muitos municípios com o FUNDEF), em Campo Verde, não se pode considerar a adoção desse mecanismo, como apontam os dados

da tabela 2, pois há oferta de ensino fundamental nas três redes, sendo que para a pública, considerando o universo de 5.883 matrículas (só no ensino fundamental) representa para a rede municipal o percentual de 63,6% e para a rede estadual 29,4% dessas matrículas, alcançando 93% do total das matrículas efetivadas na rede pública.

## Conhecendo a cotidianidade do CACS

A primeira visita à cidade em função desta pesquisa ocorreu em 2008. Na ocasião, visitei a Secretaria Municipal de Educação (SME), o Ministério Público local, seis escolas municipais de ensino fundamental, sendo duas escolas da zona rural e quatro na zona urbana (dentre as quais duas creches). Visitei ainda a Praça dos Três Poderes, onde estão instaladas a Prefeitura, a Câmara Municipal e o Fórum. Finalmente, fiz contato com alguns pais de alunos em suas residências, nas escolas eu agendava os horários das entrevistas e posteriormente eles me recebiam em suas casas.

As escolas municipais foram visitadas para uma breve avaliação de suas infraestruturas e para coleta de informações mais abrangentes junto aos profissionais, pais responsáveis e alunos. Procurei, nestas informações, capturar o nível de satisfação das comunidades escolares em relação à oferta da educação da rede municipal.

Um dado relevante da pesquisa empírica foi o fato de que, em Campo Verde, as escolas da rede municipal são diferenciadas pela população, de modo que uma escola se destaca como a *melhor*, é considerada a escola modelo do Município, inclusive, sendo bastante elogiada pelos entrevistados e expressando credibilidade nos serviços oferecidos. Em torno disso, verifiquei não se tratar da credibilidade da rede municipal como um todo, mas sim a uma única escola, que está localizada na região central da cidade.

Como o objeto desta pesquisa é o CACS do FUNDEB, busquei ter acesso a todos os conselheiros titulares. Selecionei os onze conselheiros nomeados pela Portaria Municipal n. 574, de 12 de dezembro de 2008, que foram entrevistados e responderam a dois questionários. Considerei necessário também entrevistar a Contadora da Prefeitura, pois fui informada sobre as suas freqüentes presenças nas reuniões para explicar os balancetes da Prefeitura a respeito dos recursos do Fundo.

Na seqüência, entrevistei quatro suplentes e mais 22 sujeitos que, em tese, são representados pelos conselheiros, neste caso pais e mães de alunos, alunos, professores, diretores e alguns funcionários das escolas municipais.

Procurei ouvir também diretores e coordenadores das escolas municipais, sendo que uma das diretoras já havia sido conselheira, no período de vigência do FUNDEF, e finalmente, procurei conhecer a opinião do atual secretário de educação do município,



da ex-secretária de educação, do atual prefeito e do promotor do Ministério Público acerca da importância de um Conselho desta natureza, melhor dizendo, de cunho auxiliar à fiscalização dos gastos de verbas públicas na área da educação.

Apliquei questionários aos conselheiros visando obter também informações em relação à formação profissional, escolaridade, tempo de moradia na cidade e tempo de atuação no CACS etc. Para a análise documental, foram selecionados textos legais, como leis, portarias relacionadas à existência do Conselho e seu regimento, e as atas das reuniões.

O trabalho de coleta de dados junto à SME teve como objetivo levantar dados sobre o tamanho da rede municipal, a infraestrutura das escolas, o número de professores em exercício, sendo efetivos e contratados temporariamente e, por fim, conhecer o funcionamento da rede municipal por meio do trabalho de coordenação e organização da Secretaria Municipal de Educação.

Ao todo, foram disponibilizadas dez atas para a pesquisa, referentes às reuniões realizadas em 10/12/2008, 29/01/2009, 19/02/2009, 01/04/2009, 18/06/2009, 30/10/2009, 05/11/2009, 23/11/2009, 18/12/2009 e 15/02/2010.

Os registros das atas permitiram-me analisar os conteúdos das pautas e discussões do órgão. Porém, o caráter sumário de tais documentos mostra que não abordam a totalidade das falas e discussões tratadas nas reuniões. Esta afirmação tem como base as minhas observações em três reuniões, as dos dias 05/11/2009; 18/12/2009 e 15/02/2010.

Na fase preliminar de definição da pesquisa levantei no site do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) informações sobre os CACS dos municípios do estado de Mato Grosso, a fim de selecionar aqueles que oferecessem elementos indicadores de funcionamento regular do órgão e aqueles que mantivessem uma frequência regular de reuniões, pelo menos uma a cada bimestre.

A situação de cadastramento do CACS de Campo Verde encontra-se regular atualmente. Dos 141 municípios de Mato Grosso, em 2008, apenas três apresentavam-se com o cadastro do órgão em situação regular. Esse fato constituiu um dos critérios para a seleção deste município como estudo de caso.

Este estudo permitiu-me dialogar teoricamente de modo mais aproximado com a filosofia da práxis de Gramsci, entendendo na dinâmica do CACS a *guerra de posição*, a qual se revelou pelo conflito velado entre alguns conselheiros e também com a *dialética do concreto* de Kosik (1976), tomando por referência teórico-metodológica a sua postulação sobre o movimento de fetichização do real, a *pseudoconcreticidade* dos fenômenos e, no plano político, a identificação do que Kosik (1976) chama de *tráfico de manipulação*, fenômeno que perpassa uma rede de informações contraditórias e ao mesmo tempo reveladoras das práticas persuasivas e coercitivas dos grupos dominantes, tanto no plano político quanto no econômico.

O depoimento de um dos representantes de pais de alunos fez-me identificar a pertinência da obra Kosik (1976), pois, ao ser questionado sobre a importância de sua função de conselheiro, respondeu:

[...] eles não querem que a gente pergunte muito não, mas eu pergunto sim, já que estou ali quero saber de tudo, se alguma coisa me provoca dúvida eu tento descobrir, e o pior é que eu já percebi que ando incomodando com tantas perguntas, mas eu sou curioso mesmo. Você não acha que estou certo? (Representantes de pais de alunos – educação infantil).

A crítica que levanto é que a função de conselhos como os CACS está muito além do que define a sua legislação, mas tal dimensão política e social precisa ser legitimada em âmbito coletivo na sociedade civil, sobretudo pelos segmentos que representam as classes populares. Se a maioria dos representantes apresentasse o mesmo nível de disponibilidade para o enfrentamento expressado na fala anteriormente destacada, já poderíamos considerar como possibilidade concreta que o potencial de democratização do CACS se revela pela participação ativa no funcionamento do órgão.

Para que os conselheiros passem a ter mais maturidade, no sentido de identificar as manipulações políticas existentes no cotidiano de funcionamento do órgão e criar mecanismos eficazes de enfrentamento, parecer ser necessário, fundamentalmente, que eles apreendam os valores da filosofia da práxis para fins de potencializarem as ações deliberativas que exercem.

Para Kosik (1976) a filosofia materialista ou da práxis está preocupada com a práxis humana. Segundo o autor:

A problemática da práxis na filosofia materialista não se apóia na definição de dois campos da atividade humana nem numa tipologia das possíveis e universais intencionalidades do homem, nem tampouco decorre da forma histórica da relação prática com a natureza e os homens como objetos de manipulação; ela nasce como resposta filosófica ao problema filosófico: quem é o homem, o que é a sociedade humano-social, e como é criada esta sociedade? (KOSIK, 1976, p. 221).

A citação anterior permite-nos a seguinte reflexão: o processo de democratização dos canais de participação como os conselhos, uma vez sendo orientado pela lógica da democracia formal revela-se, na prática, muito distante da filosofia da práxis.

## Concepções e práticas dos conselheiros e a dinâmica de representação revelada

Ao longo do trabalho de campo fui percebendo que a maioria dos conselheiros não concebe o conselho como autônomo. Tanto nas entrevistas como nas respostas dos questionários, apareceram argumentos nas falas que revelam a concepção de que o CACS está subordinado ao governo local.

O resultado aponta que de dez conselheiros entrevistados, em relação à questão sobre a quem se subordina o Conselho, seis responderam que consideram o órgão subordinado ao governo e quatro à sociedade. Há muito a ser feito no plano da participação sociopolítica a esse respeito.

Essa ideia de órgão subordinado ao governo apareceu em outras entrevistas, não apenas no questionário. Vale destacar, por exemplo, que a representante dos diretores de escola a esse respeito assim se manifestou:

Na verdade, o Conselho está subordinado à sociedade, ou melhor, deveria estar. Mas não é isso que acontece, todo mundo pensa que é um órgão vinculado ao governo, muita coisa ainda precisa ser feita, nesse sentido. (Representante de diretores das escolas públicas básicas).

A presidente do CACS revelou importantes elementos de análise que indicaram existir no funcionamento do órgão um conflito velado entre ela e as representantes do Poder Executivo e da SME. Perguntei a ela se sabia que a Lei do FUNDEB assegura aos conselheiros a ausência no trabalho nos horários das reuniões do órgão e se isso era respeitado. Ela respondeu que sabia disso, mas que os representantes da Secretaria e do Poder Executivo têm outra compreensão do que diz a lei:

Sim, mas eu não posso, entende agora? No meu caso eles não aceitam que eu falte na escola para dedicar aquele tempo ao conselho, sempre marcam as reuniões no horário que estou livre. O mais engraçado é que as reuniões acontecem sem minha presença, quando eu não posso estar, mas a representante da secretaria não aceita que a gente marque reunião sem ela estar presente, quando ela não pode, as outras reuniões são marcadas de acordo com a possibilidade e vontade dela. Eu mesma já questionei isso, já deu em discussão essa situação, porque eu mesma falei, porque vocês fazem reunião sem mim, quando eu não posso e quando você não pode a reunião não deve

acontecer? Claro que nós aqui podemos fazer isso sem sua presença, não tem mistério. Nós damos conta de fazer isso aqui sim. Não, mas ela tem que estar junto, eu sou a presidente, mas ela não aceita, entendeu? Isso está muito complicado. (Presidente do CACS).

A resposta destacada expõe que, apesar de ocupar o cargo de maior responsabilidade do órgão, ela não tem autoridade nem mesmo de conduzir uma reunião, propor as pautas e nem definir quando e como podem acontecer as reuniões. Constatei, portanto, inclusive ao observar as reuniões, que a sua atuação como presidente era bastante dificultada.

Durante uma das reuniões do Conselho registrei que a presidente chegou um pouco atrasada. Muito contrariada por ter sido avisada da reunião naquele dia, com poucas horas de antecedência de seu início, ela pediu explicação sobre o motivo de ter sido avisada em tempo tão exíguo para se organizar. A representante da Secretaria, quem se coloca como responsável pela convocação das reuniões, respondeu que houve falha de comunicação.

No que tange aos conflitos identificados entre a representante do Poder Executivo, da Secretaria de Educação e a presidenta do CACS, encontrei um forte indicador de que esta última tem sua função bastante limitada. Ao responder à pergunta sobre a oferta de curso de capacitação para os conselheiros, a presidente forneceu, através de seu depoimento, alguns elementos reveladores de uma estratégia do Poder Executivo para impedir que ela fizesse o curso do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Segundo seu relato, o TCE havia mandado para o seu e-mail particular um convite para um curso de capacitação para conselheiros. Ela informou que não tinha recursos próprios para ir, porque o curso ocorreu em Cuiabá. Contou que pensou em ir, achou que seria importante participar para aprender e depois trazer as informações para os demais conselheiros, mas, ao solicitar auxílio financeiro à Secretaria, não recebeu resposta positiva. Em suas palavras:

Eles disseram que não daria para me dar tal apoio, aí teve um da Corregedoria aqui bem curto e simples, então, este eu fiz. Só que o de Cuiabá do TC, parece que era melhor, mas não vou tirar do bolso, e também, sei que eles estão incomodados por eu estar na presidência. (Presidente do CACS).

É certo que o CACS, conforme sua regulamentação legal, não tem o poder de reprovar as contas do gestor local, porque isso compete a um parecer do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e, em última análise, quem aprova ou

reprova as contas da Prefeitura é a Câmara Municipal de Campo Verde, contudo, é certo também que os pareceres do CACS servem de referência no que diz respeito às irregularidades no uso do dinheiro público.

A respeito das funções de fiscalização a Lei 11.494/2007, assim refere:

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União. (BRASIL, 2007).

É nessa condição que deve existir uma articulação entre tais instâncias a fim de que seja possível combater a cultura de desvios de recursos públicos em nosso país. O TCE e o CACS, ao se articularem podem viabilizar a formação dos conselheiros, com o objetivo de potencializar o funcionamento do órgão e, dentro de seus limites, contribuir para a efetividade da fiscalização e controle que exercem, embora com funções diferenciadas.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, organizou a estrutura vigente até hoje das formas de controle sobre os orçamentos e gastos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. “Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e controle da União, dos estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1964).

O Tribunal de Contas da União, os Tribunais dos Estados e os Tribunais dos Municípios (neste caso, somente quando houver) constituem-se como órgãos auxiliares de fiscalização externa. As contas dos três poderes de cada ente federativo são submetidas à fiscalização desses órgãos, que dentre as suas funções não possuem poder punitivo, apenas de emitirem pareceres aprovando ou não as contas apreciadas.

A respeito da capacitação fornecida aos conselheiros, as informações obtidas junto a eles foram bastante preocupantes. Dos 10 conselheiros perguntados, a totalidade nunca recebeu capacitação para esse fim. No conjunto das informações coletadas, priorizei destacar o assunto da capacitação porque foi repetidamente

mencionado em várias situações da pesquisa de campo (depoimentos nas entrevistas e respostas dos questionários) com o reconhecimento dos conselheiros de que um curso de capacitação técnico-contábil faz muita falta para terem condições de acompanhar e controlar os gastos do FUNDEB. O mesmo número de conselheiros indagados se o Órgão exerce, de fato, o controle social sobre os gastos feitos com a educação básica pública pelos gestores municipais, assim se posicionaram: seis responderam positivamente, um respondeu que não exerce e três disseram não ter como informar.

Em outras palavras, os conselheiros que responderam sim, supostamente não conseguem, ainda, avaliar as contradições e limites para o exercício de um controle social efetivo. A partir dessa informação considere fundamental conhecer a opinião dos conselheiros sobre a própria atuação, ou seja, se eles se consideram competentes no exercício da função. Para a questão apontada acima, segundo os resultados, apenas dois conselheiros se consideram competentes, cinco – razoavelmente –, e três disseram que não. Todavia, convém discutir acerca da competência, as suas dimensões diferenciadas que se referem à competência técnica e à dimensão que ela representa enquanto compromisso de natureza política.

Questionei também junto a eles se têm interesse por política e em que proporção. Esse questionamento teve como objetivo conhecer o que eles entendem acerca da competência e do compromisso político de suas funções. Dos dez entrevistados, seis disseram ter muito interesse por política, três disseram ter pouco interesse e um respondeu não ter interesse nenhum. Comparando às outras respostas sobre a opinião que os membros têm da própria competência para atuar no órgão e a que se refere ao interesse por política, vale discutir que competência técnica não é o mesmo que compromisso político, mas obviamente ambos se articulam.

A questão sobre competência técnica e compromisso político merece ser analisada com as argumentações de Nosella (1983), nas quais o autor se refere à competência técnico-pedagógica dos educadores como uma atividade de engajamento político. Nosella propõe aos educadores que seja feita uma releitura de Gramsci para entender o verdadeiro sentido de compromisso político. Aponta o autor que, os educadores, na condição de militantes, ao caírem na ilusão dos anos de 1980, aqueles pertencentes aos movimentos sociais entendiam o compromisso político como um necessário engajamento político a partidos de esquerda. Tal entendimento culminaria em trazer a esses educadores frustrantes experiências, principalmente, as que estão relacionadas às incongruências político-partidárias das décadas subseqüentes. O autor tem razão ao lembrar que Gramsci é um autor indispensável para nos permitir a compreensão das novas formas de compromisso político que nos impõe a realidade.

Nesse sentido, quando questiono os conselheiros sobre a competência do CACS e a deles, procuro conhecer também a dimensão de competência e de compromisso político revelada nas informações que expõem, pois ainda que nem todos sejam educadores – profissionais da educação – são educadores por estarem atuando num Conselho em prol da educação básica pública. É preciso questionar a força do discurso sobre a competência, pois tal discurso pode constituir-se numa manobra, ou seja, em manipulação ideológica das classes dominantes para silenciarem os sujeitos que representam as classes populares.

A competência para fazer o acompanhamento do balanço contábil é fundamental dentro do CACS, disso ninguém poderia ter dúvidas, mas ali todos os membros, em tese, necessitam de uma capacitação de domínio técnico, isso significa dizer que se não há a iniciativa, por parte dos órgãos oficiais de capacitá-los, um objetivo não declarado dessa política de controle social gerada na legislação vigente é o de não fomentar práticas de controle social eficazes. Porém, no combate da ideologia burguesa o compromisso revolucionário pressupõe que, ainda que existam tais dificuldades impedindo que o CACS seja um canal de participação e de mobilização social importante, nele, a classe popular tem espaço, pode se manifestar e não deve se silenciar, nem se esconder atrás de um equivocado discurso de que a falta de capacitação não lhes garante o domínio para a tarefa que deve exercer. Acompanhar, controlar, deliberar sobre decisões políticas são ações importantes para as lutas sociais na construção da democracia, trata-se, indubitavelmente, de um compromisso coletivo imprescindível para a elevação do nível de consciências dos indivíduos.

É certo que as planilhas dos balancetes apresentados pela Prefeitura têm um nível de complexidade que explica a falta de habilidade dos membros do Conselho (não preparados) no conjunto de suas atribuições. Porém, a autonomia do órgão estará permanentemente comprometida se não for alterada a condição de competência de nível técnico e político do colegiado.

Gramsci (2004, p. 212-213) permite-nos a seguinte reflexão:

A educação, a cultura, a ampla organização do saber e da experiência significam a independência das massas em face dos intelectuais. A fase mais inteligente da luta contra o despotismo dos intelectuais de profissão e contra as competências por direito divino está constituída precisamente pelo amplo empenho no sentimento de intensificar a cultura, de aprofundar a consciência. E esse empenho não pode ser adiado para amanhã, quando formos politicamente livres. Esse empenho é ele mesmo liberdade, estímulo para a ação e condição da ação.

A citação mostra que é preciso desmistificar o discurso da competência técnica para os membros do CACS. A práxis transformadora da realidade de alienação e exploração que temos, requer que os sujeitos revolucionários se lancem ao desafio de aprender a lidar com os diferentes conhecimentos que a sociedade lhes impõe, mesmo que sua competência técnica seja insuficiente, pois o seu compromisso político na perspectiva gramsciana abrirá condições para buscar caminhos de superação dos limites postos em suas práticas deliberativas e de afirmação de seus interesses no colegiado.

Aos conselheiros questionei se tinham conhecimento da Lei que regulamenta o FUNDEB, mas todos responderam que ainda não haviam lido, só ouviam comentários da Lei nas reuniões, desconhecendo o seu conteúdo. Trata-se de um fator bastante limitador para um bom desempenho, pois o próprio regimento do órgão deve estar pautado na Lei e, em tese, todos deveriam deliberar com base na legislação que rege a aplicação dos recursos do Fundo e no regimento interno do colegiado.

A perspectiva de controle social evidenciada nas políticas públicas em curso parece ser a de manter vigiados/cuidados também pela sociedade civil os parques recursos destinados às instituições mantidas pelos entes federados, o que se traduz em estratégias de descentralização e democratização, que não se consolidam como práticas democráticas efetivas.

O sentido da democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil e nas instâncias que fazem tal mediação traz a pertinência do questionamento sobre a dinâmica interna do Conselho. Nessa perspectiva questionei aos conselheiros se faziam, durante as reuniões, intervenções que influenciam na deliberação do colegiado. Os segmentos que registraram nunca influenciar foram: pais e mães de alunos (os dois representantes) e alunos (os dois representantes), o que evidencia fragilidade mais acentuada da participação dos segmentos que representam a sociedade civil campo-verdense.

O representante dos alunos da educação básica pública falou que ele foi convidado para fazer parte do CACS pela diretora, posteriormente, a diretora fez a consulta com os demais alunos nas salas de aula e ele foi escolhido. Ao ser questionado sobre as suas intervenções nas decisões do órgão, ele respondeu que não se manifesta muito porque não domina o assunto, entende muito pouco a respeito do que é discutido. Ele afirmou: “Essas coisas não adianta a gente falar por falar, eu fico prestando atenção, tento aprender, gosto de participar, mas não entendo mesmo, então, por isso, fico mais calado”.

A cultura brasileira, historicamente construída sob o jugo do dominante, contribui para que diante de dificuldades de enfrentamento, se faça a escolha pelo silêncio. A cidadania passiva que construímos no curso da história é um indicativo de que, diante de enfrentamentos políticos e ideológicos, a prática coerente seja a



de esconder-se atrás de líderes magnânimos. Assim, se consolidaria a ideia de que os outros que são mais *intelectualizados* têm mais condições de falar, de expor/argumentar, de decidir assuntos que, na realidade, estão relacionados ao público no que respeita a efetividade e avanço dos interesses coletivos.

Nas palavras de Gramsci: “[...] a disciplina que o Estado burguês impõe aos cidadãos faz com que estes sejam súditos, criando neles a ilusão de influir sobre a evolução dos acontecimentos” (2004, p. 89). Diante dessa formulação gramsciana podemos refletir que a melhor estratégia para os setores populares da sociedade civil, pode ser gerada no movimento revolucionário com alto potencial de confronto às imposições do Estado burguês. No plano das políticas locais, parece ser necessário que as associações de diferentes categorias profissionais se organizem com o espírito de luta que defenda os trabalhadores e os interesses coletivos que sustentam. A auto-organização das classes populares é um requisito fundamental para o fortalecimento de órgãos colegiados que se lançam à tarefa da democratização do Estado e da sociedade. A participação política nesses espaços requer disciplina sob a perspectiva do projeto de sociedade igualitária, a qual não está subordinada ao processo instituído pelo Estado burguês.

O referencial utilizado durante o percurso teórico-metodológico permitiu-me reformular os instrumentos da pesquisa, sempre que necessário. Além disso, permitiu-me também identificar o fenômeno da cotidianidade do CACS pesquisado.

A respeito das concepções dos conselheiros sobre o CACS, as análises sobre os resultados trazem uma série de constatações, as quais são apontadas a seguir.

Destaco, a princípio, a ideia predominante dos conselheiros de que o Conselho é um órgão subordinado ao governo. Observei que, de certa forma, essa ideia era induzida pela organização e pelo funcionamento do órgão, que fica a cargo da SME (Secretaria Municipal de Educação).

Nas reuniões observadas constatei que o representante da SME era quem marcava as reuniões e as conduzia do início ao fim, tomando para si as funções, que em tese, seriam cabíveis à presidência do órgão, segundo normatização do próprio Regimento do CACS, em seu Artigo 12.

A respeito da capacitação, a falta de cursos que possam instrumentalizar os conselheiros foi apontada como uma dificuldade de operacionalização do colegiado.

É oportuno questionar: Como se pode tornar efetivo o controle social sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, levando em consideração, as contradições que a prática da democracia formal apresenta e a possibilidade que segmentos da sociedade civil têm de participar concretamente das decisões em canais como o CACS?

Com os resultados deste estudo, identifiquei a *guerra da posição* como estratégia de segmentos distintos e situações que levam um grupo hegemônico a fazer com que, o outro subordinado, recue de eventuais enfrentamentos e apontamentos de supostas irregularidades nos gastos dos recursos públicos.

Gramsci orienta a ver a “guerra de posição” como estratégia para que se possa ampliar a democracia nas instituições do Estado e, essa estratégia, constitui-se como articulação revolucionária, desde que pautada na construção de um Estado ético-popular.

## Considerações finais

O controle social pressupõe que, no plano do compromisso político dessa função, sejam articuladas as reivindicações das condições objetivas de uma atuação competente para o colegiado em sua totalidade, visando a qualidade máxima da educação básica pública, sobretudo, visando à publicização dos gastos realizados com a educação pública.

Há uma enorme distância entre as concepções e práticas de democratização dos conselhos revolucionários para aquelas que são predominantes nos conselhos institucionalizados que temos hoje. A pertinência e validade das teorias revolucionárias para a destruição da “pseudoconcreticidade” das políticas públicas vigentes requer a transformação da cultura política que temos. Requer, sobretudo que na sociedade civil, principalmente, as classes populares sejam organicamente conduzidas a um processo de conscientização crítica, maturidade ideológica e compromisso coletivo pela transformação social.

Os resultados destacados levaram-me à constatação de uma contradição no conjunto de informações coletadas: existem depoimentos dos sujeitos entrevistados confirmando a satisfação com a educação ofertada na rede municipal de ensino, em Campo Verde, o que pode ser considerado como credibilidade na educação das escolas municipais. Porém, no conjunto das informações coletadas, observou-se que há diferença entre as escolas da rede municipal. Dentre as escolas há aquela que é considerada modelo, porque tem melhor infraestrutura e a maioria dos usuários da rede municipal reconhece ser ela a melhor escola para que seus filhos estudem. O confronto desses dados revelou que há uma lógica posta no funcionamento interno do sistema, o qual induz o princípio da qualidade dentro da perspectiva gerencialista e eficientista.

Tomando a referência histórica da democracia, o CACS de Campo Verde, assim como os conselhos de milhares de municípios brasileiros, criados hoje por força de lei têm muitas possibilidades de exercer um controle social efetivo e eficaz, contribuindo para a democratização do Estado e da sociedade civil. Todavia, as análises deste estudo me permitiram compreender que as concepções e práticas dos conselheiros, comumente pautadas no modelo de democracia formal/liberal; a falta de capacitação técnico-contábil para o acompanhamento

do balanço contábil da prefeitura e a cultura de frágil participação política da sociedade civil, no plano da socialização do poder, sumariam aspectos que se revelam determinantes de um controle social não efetivo e ineficaz.

Pondero que, mesmo que os conselheiros façam cursos de capacitação técnico-contábil, não é exclusivamente ou principalmente a capacitação que atribuirá efetividade e eficácia ao colegiado. Faz-se urgente a crítica da perspectiva de princípios neoliberais predominante nas políticas públicas, pois é a cotidianidade do CACS que alimenta formas de participação que se revelam insuficientes para o alcance de um funcionamento eficaz ao órgão. Vale aqui pontuar que os termos efetividade e eficácia que são enfatizados ao longo do artigo significam que as ações do colegiado devam ser de fato, transformadas em ações com efeito positivo, real e de melhorias da qualidade da educação municipal, incluindo, a melhoria das condições objetivas de trabalho para os profissionais da educação, no aspecto de sua real valorização.

De acordo com os resultados, a atitude predominante de silenciamento dos conselheiros pode ser interpretada como uma prática engessada de participação que conflui com o modelo de democracia formal e com a perspectiva de controle social das políticas neoliberais. Para essas políticas a democracia deve ser mínima.

## Referências

ABICH, Luzia Pereira de Souza. **Reformas neoliberais e gestão democrática em Mato Grosso**. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.) **O Público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005, p.137-153.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição de 1934**. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 09 jun. de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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, Disponível em: [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 set. 2009.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio. **Democracia local e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2000.

GRAMSCI, António. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.v. 1.

GRAMSCI, Antonio; BORDIGA, Amadeo. **Conselhos de Fábrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

NOSELLA, Paolo. Compromisso político como horizonte da competência técnica. **Educação & Sociedade**, São Paulo, n. 14, p. 91-97, 1983.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.) **O Público e o Privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p.111-127.

SILVA, Rose Cléia; TORRES, Artemis. **Conselhos escolares e democracia: lemas e dilemas**. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Org). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Recebimento em: 01/06/2012.

Aceite em: 08/10/2012.