

UMA ANÁLISE SOBRE O FUNCIONAMENTO E EFICÁCIA DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DE MAIQUINIQUE

Joás Jardim Marques Lacerda
joasjota10@gmail.com

Jeremias Oliveira
jeremias.oliveira98@hotmail.com

Resumo: Considerando os avanços democráticos dos Conselhos criados a partir de 1990, este trabalho tem como objetivo analisar as práticas de participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, do Município de Maiquinque-BA, observando suas problemáticas e estruturando questões relevantes à concepção de democracia participativa e participação popular presente nos conselhos, a partir de um diálogo com outros autores. A pesquisa foi feita através de uma entrevista com três conselheiros do CACS-FUNDEB, do Município citado, com perguntas relacionadas às práticas gerais de atuação do conselho. Além de outros autores, nossa base teórica foi estruturada principalmente nas ideias de: Gohn (2002), Martins (2009), Junior (2015), Tatagiba (2012), e outros. Observamos que, coadunando com o tardio processo de democratização da política brasileira, muito dos princípios democráticos no controle social dos gastos públicos não se concretizam na atuação prática do conselho.

Palavras-chave: CACS-FUNDEB; Democracia Participativa; Participação Popular.

Introdução

O histórico da participação popular na política está estritamente vinculado à lutas e conquistas sociais. A representação popular que temos atualmente dependeu necessariamente do desenvolvimento dos sistemas políticos e principalmente do conceito de democracia, o “governo do povo” que em momentos históricos e em determinados contextos teve representações práticas distorcidas, equivalentes ao contrário de sua formulação teórica.

A democracia surge como definição para o sistema político vigente nas cidades-estados da Grécia antiga no século V a.C. Na *polis* as decisões referentes à vida da comunidade eram tomadas em assembleia popular onde todos os cidadãos participavam, controlando diretamente todo o processo político. No entanto, apesar de ter uma representação

direta, a democracia grega tinha um conceito de cidadania muito restrito, excluindo mulheres, escravos e estrangeiros do processo político, grupos que constituíam a maioria da população. “Uma forma direta, mas restritiva de participação popular, que logo na sua gênese, apesar de todas as virtudes, surgiu quase como antítese do ideal democrático” (FREIRE, et al., 2004).

Na maioria dos sistemas democráticos, na história antiga e moderna, os governos compreendiam na prática representações plutocráticas. Os títulos de cidadãos abrangiam apenas as elites dominantes. Somente a partir do século XVII se iniciou uma ampliação do conceito de cidadania dentro do modelo democrático. Inspirados pelos ideais iluministas, de liberdade política e individual, as reações e manifestações populares aos governos autoritários culminaram nas Revoluções Inglesa (1688-1698), Americana (1776) e Francesa (1789). O movimento sufragista no final do século XIX, também fundamental à ampliação da cidadania, estendeu o direito ao voto às mulheres e minorias, na maioria dos países democráticos do século XX.

Com o processo de democratização e desenvolvimento do capitalismo do século XIX e XX, e a conseqüente burocratização dos sistemas políticos, a participação popular direta, transitando para o formalismo burocrático, passou a ser representada principalmente através de conselhos populares, como na comuna de Paris, os conselhos operários de Turim e os conselhos soviéticos. Atualmente, os debates sobre os conselhos como instrumento de participação popular democrática fazem parte da agenda de propostas à gestão pública em vários países, tanto entre os setores conservadores quanto liberais (GOHN, 2002).

No Brasil, o processo de democratização e participação popular teve execução tardia e gradual. Historicamente, grande parte da relação entre estado e sociedade tem sido mediada por uma cultura política onde imperam o autoritarismo e controle do bem público, mesmo após o fim da monarquia. Toda a primeira república foi marcada pelo patrimonialismo e clientelismo, características herdadas historicamente, que tornaram o espaço público um local de favores particulares e o estado patrimônio pessoal, não havendo distinção entre o bem público e o privado. Esta estrutura foi mantida e facilitada pelo coronelismo e fraudes eleitorais, tornando o governo uma estrutura indiferente ao interesse público (JÚNIOR, et al., 2015).

Com o fim da primeira república segue um período de mínima representação democrática, eleições fraudulentas e regimes autoritários. Somente após as lutas pela democratização, na década de 80, que surge a constituição de 1988 como marco formal de uma nova cultura política, denominada democrática, e inspirada pelos valores de soberania popular, cidadania, justiça e solidariedade (LIMA, et al., 2009).

Desta forma, “A participação popular na gestão pública é considerada um pressuposto do sistema democrático-participativo adotado pela CF/88, a qual trouxe inovações como proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais”(JÚNIOR, et al., 2015). E com o objetivo de fortalecer a cidadania incluindo vários setores sociais no processo político, a constituição de 88 formulou as legislações que institucionalizaram os conselhos gestores atuais (conselhos de acompanhamento e controle social), principal forma de representação popular formal.

Neste sentido, evidenciando a luta histórica pela representação e participação popular, se mostra relevante observar o funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social, instrumento formal de participação popular. Assim, esta pesquisa tem como objetivo analisar a atuação e eficácia do CACS-FUNDEB (Conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), respondendo implicitamente à perguntas essenciais, como: *O conselho tem sido um instrumento de defesa do bem público ou um representante de interesses e favorecimentos privados? Tem agido com participação democrática ou atuado repressivamente em relação às decisões comuns? Tem sido atuante na comunidade ou apenas uma representação formal sem efeito prático?*

Conselhos gestores e participação popular no Brasil

A constituição Federal de 1988 expressa o princípio básico da soberania popular em seu primeiro artigo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”(CF/88, art. 1º, parágrafo único). Esta Carta Magna, também chamada de constituição cidadã, é incontestavelmente um marco na

história das lutas pelos direitos civis, criando instrumentos de incentivo à democratização da política pública através da participação popular de forma deliberativa.

A Participação social na gestão pública tem, pela constituição, representação direta e indireta. De forma direta, é garantido ao cidadão o direito de participar ativamente no processo político através de plebiscitos, referendos e iniciativa popular (CF/88, art. 14º). Esse direito permite ao cidadão participar diretamente na fiscalização de contas municipais (Art.31º, § 3º), obtenção de certidões em repartições públicas (Art. 5º - XXXIV) e promoção de representações e ações judiciais (Art. 5º - LXXIII). No entanto, “o exame direto dos atos, realizado pelo próprio cidadão (como no caso do art.31, CF) corresponde a uma faculdade que pode ou não ser exercida, de acordo com o grau de conscientização da cidadania.”(MARTINS, 2009)

Além do direito de participação individual do processo político, com o objetivo de institucionalizar a participação política social, a Carta Magna cria instrumentos de política social indireta, representada por associações, ouvidorias e principalmente conselhos, onde a gestão não é exercida diretamente pelo cidadão.

A constituição abrange e legitima a formação de conselhos gestores em todos os graus hierárquicos da federação em vários de seus artigos, inscritos, segundo Gohn (2002), “na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 77 – Até o exercício financeiro de 2.004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...]

§ 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde [...] serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, [...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Segundo Junior e Consenza (2015), essas formas de exame indireto sobre a gestão pública, focando essencialmente conselhos gestores, “constituem-se na formalidade burocrática obrigatória da participação popular” e estes “foram criados com o objetivo de possibilitar a inclusão de amplos setores sociais nos processos de decisão pública, fornecendo condições para o fortalecimento da cidadania e para o aprofundamento da democracia.”

Apesar do recente marco democrático representado pela Constituição de 1988 (CF/88) a existência de conselhos no Brasil, de forma geral, não é um fato recente, “em 1924, o Decreto nº 16.580 instituiu conselhos de contribuintes em todas as unidades federativas. Na década de 30 funcionavam os Conselhos Nacionais de Educação (1931) e Cultura (1938). Na década de 40 é criado o Conselho Nacional de Desportos e na de 50 o Conselho Nacional de Saúde. Aliás, já em 1890 funcionava um Conselho de Saúde Pública.” (MARTINS, 2009)

A grande novidade dos conselhos gestores de 1990 – através do princípio de cidadania e democracia participativa da CF/88 – é o seu processo de democratização através da institucionalização de representantes de setores sociais, diferente dos antigos conselhos compostos por membros indicados pelo poder executivo.

Como contextualizado por Maria da Glória Gohn:

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação o conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social (Gohn, 2002).

A existência de membros representantes de segmentos sociais, bem como representantes do poder executivo nesses conselhos, é de fundamental importância para a efetivação de uma legítima democracia participativa. É através desta paridade que se garante equidade nas decisões do conselho e autonomia para viabilizar a transparência nos atos da administração pública. (AZEVEDO, 2005)

Desta forma, os conselhos gestores são importantes canais de participação popular e defesa do interesse público, com poder de fiscalizar a gestão pública, denunciar políticas que afetem o interesse da comunidade e opinar sobre questões administrativas atuando assim,

como mediadores entre o Estado e a Sociedade. Além de fomentar “um importante aprendizado de convivência democrática tanto para os atores da sociedade quanto do Estado.” (TATAGIBA, et al., 2012)

CACS-FUNDEB e Controle Social dos Gastos Públicos

É através dos princípios de democracia participativa e solidariedade, assegurados na Constituição Federal e na Lei de diretrizes e bases da Educação Nacional (Lei nº9394/96), que se cria corpo os atuais fundos de financiamento educacional e os “conselhos de sistemas”, principalmente, os conselhos escolares, os de alimentação escolar e os conselhos do FUNDEF e FUNDEB, que apesar de não serem conselhos gestores se orientam pelo mesmo princípio de participação democrática. “É no interior desse espaço que se ganha corpo o desafio à participação do cidadão no controle social sobre as ações do Estado, no caso o município, então com seu sistema legalmente constituído.” (LIMA, et al., 2009)

Os Conselhos no atual modelo CACS (Conselhos de Acompanhamento e Controle social) tem início com a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 e regulamentado pela Lei n.º 9.424 de 1996 o FUNDEF inova a estrutura de financiamento educacional ao vincular ao Ensino Fundamental uma parcela dos valores destinados à educação instituídos na constituição. Pela Constituição Federal 25% das receitas dos Estados e Municípios são destinados à educação (CF/88, art. 212º). Com esta emenda constitucional 60% deste valor passa a ser destinado ao Ensino Fundamental, equivalente a 15% da arrecadação total dos Estados e Municípios.

Além disto, a Lei n.º 9.424 abrange também critérios de distribuição do FUNDEF e normas para sua fiscalização, incluindo um novo modelo de controle social feito através do CACS-FUNDEF.

Neste sentido, Paulo Sena Martins (2009) assinala que:

[Os conselhos de Acompanhamento e Controle social do Fundef] se tornaram um modelo de órgão de controle social, tanto assim que a MP nº 2.178-36/2001, estendeu a competência dos conselhos do Fundef para

também fiscalizar os recursos do programa “recomeço”, voltado para a Educação de Jovens e Adultos [...] Com o Fundef inaugurou-se a era dos conselhos de controle social.

A partir da Emenda Constitucional nº 53/2006 o subtotal dos Estados e Municípios que eram destinados ao Ensino Fundamental passam a ser 20% e direcionados à toda a educação básica por meio do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). O Manual de Orientação do FUNDEB, feito pelo ministério da educação através do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), sucintamente, o FUNDEB:

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/20071, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. Trata-se de fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um Fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete Fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. (BRASIL, FNDE, 2009, p. 7-8)

Na mesma lei que regulamenta o FUNDEB (Lei nº 11.494/2007) é esclarecido sobre o acompanhamento e o controle social. De acordo com o artigo 24:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

Em relação à composição, o conselho atende ao princípio democrático de paridade numérica, deve ter no mínimo 9 membros, sendo 2 representantes do Poder Executivo Municipal, 3 representantes da comunidade escolar e os restantes representantes da sociedade civil. Os representantes do poder executivo são indicados pelos dirigentes dos órgãos municipais, e os representantes da sociedade civil e comunidade escolar são escolhidos, através de processos eletivos, por seus respectivos pares. (Lei nº 11.494/2007, art. 24º, § 3º)

Dentre as principais atribuições do CACS – FUNDEB instituídas na lei 11.494 estão:

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Aqui, o papel do CACS não deve ser confundido com o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo, abordados nos artigos 26 e 27 da Lei nº. 11.494/2007. Estes órgãos atuam, concomitantemente, em diferentes instâncias, com o papel do Tribunal de Contas o controle técnico-administrativo, e a função do CACS o acompanhamento e controle social. (CONCEIÇÃO, et al., 2014)

De fato, os conselhos municipais, enfatizando o CACS-FUNDEB, são relevantes órgãos de representação popular, atuando como mediadores entre a sociedade civil e o governo local. Com a principal função de acompanhamento e controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, estes órgãos atuam para a efetivação legítima de uma democracia participativa, nos moldes assegurados pela Constituição de 1998.

Contudo, como enfatizado por Júnior et al. (2015), em face aos ideais democratizantes dos conselhos, surgem, em sua realidade prática, problemáticas relevantes de dimensões políticas e gerenciais. Em boa parte dos municípios os conselhos tendem a concretizar sua atuação meramente ao cumprimento de formalismos burocráticos, sem nenhum vínculo ao ideal de representação ou participação popular, quando, também, não sofrem manipulação do poder executivo local instrumentalizando suas ações para o cumprimento de objetivos específicos.

Esta tendência à mera burocratização das práticas dos conselhos é também enfatizada por Gohn (2002) em sua observação diante do rápido crescimento dos números de conselhos municipais a partir de 1996, em que ela atribui este fato, não à necessidade de uma maior participação social no acompanhamento das políticas públicas, mas às condições necessárias

ao recebimento das verbas destinadas as áreas sociais, preconizadas pela legislação em vigor no Brasil desde 1996.

Assim, também observa Tatagiba et al. (2012):

Apesar dessas considerações que atestam o impacto teórico e institucional dos conselhos gestores, os estudos sobre o assunto mostram à exaustão que essa densa e variada arquitetura participativa tem esbarrado em limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. [...]Eles possuem também limites que lhe são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial fragmentada, sua forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções.

Diante de tais questões, contextualizando tais problemáticas sobre o CACS-FUNDEB, Conceição e Fialho (2014) enfatizam a necessidade de estudar e compreender os fenômenos que envolvem a atuação do CACS, como meio de “inferir medidas de aperfeiçoamento e efetivação de seus papéis institucionais, capazes de influenciar na implementação de políticas públicas direcionadas ao alcance do patamar mínimo de qualidade do ensino nos sistemas públicos, contribuindo à efetividade do sentido democrático da gestão dos sistemas públicos de educação”.

Neste sentido, diante de tais problemáticas e reconhecendo a relevância democrática dos conselhos como mediador entre a sociedade civil e o Estado, se mostra relevante analisar a atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social. Assim, esta pesquisa tem como objetivo analisar a atuação e eficácia do CACS-FUNDEB (Conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) do Município de Maiquinique, enfatizando, em diálogo com outros autores, suas problemáticas e seus aspectos democratizantes, e respondendo implicitamente à perguntas essenciais, como: *O conselho tem sido um instrumento de defesa do bem público ou um representante de interesses e favorecimentos privados? Tem agido com participação democrática ou atuado repressivamente em relação às decisões comuns? Tem sido atuante na comunidade ou apenas uma representação formal sem efeito prático?*

A pesquisa de campo foi realizada através de uma entrevista com três conselheiros do CACS-FUNDEB de Maiquinique, que atuaram entre o ano de 2015 e 2017, objetivando fazer

um levantamento das observações individuais de cada conselheiro sobre o CACS-FUNDEB, observando suas opiniões e as problemáticas apresentadas por cada um. Revelando, desta forma, o caráter qualitativo da pesquisa.

Para a coleta destes dados optamos por uma entrevista não estruturada, por considerar o formato de diálogo menos rigoroso com o entrevistado permitindo explorar mais profundamente as questões, assim como ter a “liberdade de desenvolver a entrevista em qualquer direção”. (PRODANOV, et al., 2013)

O conselho do FUNDEB de Maiquinique é formado 22 conselheiros divididos entre titulares e suplentes, nomeados pelo Decreto Municipal nº 127, de 17 de outubro de 2013, estando de acordo com o princípio de paridade, fazem parte do conselho os representantes de pais, de alunos, do poder executivo, da comunidade escolar e do conselho tutelar.

Análise dos Dados

De uma forma geral, o CACS-FUNDEB de Maiquinique-BA, referente a esta pesquisa, atendeu bem às formalidades burocráticas exigidas pela Lei nº 11.494/2007 (Lei do FUNDEB). Utilizando o Manual do FUNDEB disponibilizado pelo FNDE como auxílio, os conselheiros efetuaram visitas periódicas às instituições escolares, reuniões internas bimestrais, reuniões com as secretarias e o setor executivo e analisaram as contas do FUNDEB bimestralmente.

Vale ressaltar aqui, que esta pesquisa não tem como objetivo observar e caracterizar erros referentes especificamente ao CACS – FUNDEB, mas estruturar, através dos relatos dos conselheiros, questões que consideramos relevantes à análise da concepção de democracia participativa presente nos conselhos.

Neste sentido, um aspecto relevante em relação ao CACS-FUNDEB analisado diz respeito ao cumprimento do tempo do mandato. Neste caso o conselho formado outubro de 2015 se desfez seis meses antes do fim do seu mandato, previsto para acabar em outubro de 2017 – dois anos de mandato preconizado pela Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007, art. 24º, § 11º). Quando indagados o porquê de não exercerem o mandato até o final disseram:

[...] porque estava as pastas todas desorganizadas, a gente não tinha mais acesso as pastas desde fevereiro do ano passado... Então como é que você

vai dar um parecer sem ter olhado as pastas...dos demonstrativos gastos foi feito com o dinheiro do FUNDEB?..Então chegou no mês de outubro, ou setembro...a gente resolveu sair... aí fizemos uma ata dizendo que estávamos renunciando... (conselheiro B)

[...] na verdade eu não queria... Porque as reuniões eram feitas de dois em dois meses...aí para fazer a reunião tem que mandar ofício da prefeitura para o secretário de administração...aí depois tem que pegar essas pastas que a gente pegava de dois em dois meses, e a reunião também dois em dois meses analisava as partes, depois retornava com essas partes... aí no caso eu estava precisando de muito tempo...na verdade na verdade foi o tempo.. que não estávamos com tempo suficiente...aí nós falamos: olha, já esta vencendo mesmo.. vamos sair desse negocio...eu já queria sair à tempos.” (conselheiroC)

Apesar do relato referente à entrega das pastas da prefeitura, é unânime entre os conselheiros, a reclamação em relação à disponibilidade de tempo necessário ao cumprimento das tarefas do conselho, tratado com mais clareza nos depoimentos abaixo:

[...]o conselho requer muito tempo, e eu trabalho o dia todo... fui indicada lá e depois foi eleito pelo voto... Só que eu não sabia que ia ser nessa dimensão toda, que se eu soubesse, mesmo sendo escolhida pelo povo eu não teria sido representante não...por que é muita responsabilidade, e a gente tem que ter muito compromisso, eu não gostei da experiência. (conselheiro C)

[...] Quando ministério público estava fiscalizando a cidade... eles exigiram um cronograma de fiscalização pra gente... de fiscalização de escola. Então todas as escolas a gente tinha que estar fiscalizando todo mês... e também o transporte escolar...então...depois desse cronograma que eles exigiram da gente a gente acabou ocupando muito o tempo... se a fiscalização for feita do jeito que eles exigem, então realmente toma muito tempo da gente ... e é aí que muitos conselheiros não agarram a responsabilidade. (Conselheiro A)

Em concordância direta com os depoimentos assinalados acima, Almeida e Tatagiba (2012) observam que:

[...]Face ao acúmulo de funções, os conselheiros acabam abrindo mão de suas funções propriamente políticas de proposição de temas, de explicitação de conflitos, de construção de acordos e articulações, voltando-se penosamente para atividades que os distanciam da sociedade civil e os circunscrevem a uma atuação estatal e institucional meramente burocrática.

Certamente as condições de participação, bem como, a disponibilidade de tempo não são compartilhadas igualmente por todos os conselheiros, permitindo a uns uma maior possibilidade de atuação no conselho. Existe assim, uma disparidade de condições de

participação decorrente “da inexistência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes” (GOHN, 2002). Disparidade esta que, assim como a disparidade numérica dos representantes dos segmentos sociais, entra em desacordo com os conceitos de democracia participativa estruturados nos conselhos.

Outra questão problemática, evidenciada pelos conselheiros, que tem profunda relação sobre a eficácia do CACS-FUNDEB é a falta de participação de um grande número de representantes nas atividades do conselho, tanto das reuniões quanto nos programas de fiscalização, o que consequentemente afeta a disponibilidade de tempo, sobrecarregando as atividades dos conselheiros atuantes. Como é observado nos depoimentos abaixo:

[...] então para fiscalizar eu que tinha que ir... era...vamos supor ...de onze, doze, três iam, aí então sobrecarregava, a gente ia fazer uma reunião.. a mesma coisa...ia marcar a reunião...tinha que remarcar a reunião porque era difícil...a gente não conseguia se reunir como o conselho todo...porque tinha que ser mais de 50% para conseguir fazer a reunião, para analisar as pastas. (Conselheiro A)

[...] O conselho veio remando com quatro, cinco pessoas... que na reta final agora...só ficaram cinco.. de nove só ficaram cinco...então o peso ficou maior em cima dos cinco... a responsabilidade ficou muito focada em cima de cinco ou quatro só... (Conselheiro B)

Diante os depoimentos apresentados pelos conselheiros fica clara uma fundamental falta de conhecimento sobre a abrangência do FUNDEB e a atuação do CACS – FUNDEB por parte dos conselheiros, antes de entrar para o conselho. Quando indagado em relação a isso um conselheiro destacou:

[...]nós somos convocados e aí é explicado tudo... pra que serve o FUNDEB, o que é FUNDEB ...só que na verdade você entra... você imagina que é uma coisa... mesmo com as explicações você não tem noção da grandeza é o fundeb.. da responsabilidade que é o FUNDEB e do tempo que vai ter que se dedicar...teve uma explicação na minha época, más não foi assim... eu acho que tem que ter um curso, tipo uma aula, explicando como funciona o FUNDEB e qual realmente as responsabilidades que você tem que ter...até todo mundo entender como funciona o conselho... foi na quarta reunião... que são bimestrais.. então depois de 6 meses praticamente... que a gente veio se entender...quer dizer...são dois anos de mandato, a gente fica 1 pra tentar entender e apurar e só 1 pra fiscalizar... não dá” (Conselheiro A)

Esta falta de conhecimento prévio é ainda generalizada aos demais conselhos através dos dados quantitativos obtidos por Clicia Maria Nahra sobre os conselhos municipais de Porto Alegre:

No que se refere ao conhecimento sobre o conselho, antes de assumir, observamos que apenas 22,2% dos conselheiros dizem que conheciam muito; 46,2% pouco conheciam; 22,2% não conheciam e 9,2% conheciam muito pouco. Tais dados indicam um elevado percentual de conselheiros (77,6%) que, antes de assumir o cargo, detinham pouco ou nenhum conhecimento sobre o conselho. (NAHRA, 2006)

Diante destes dados NAHRA (2006) ainda salienta:

Acredito que essa realidade (pouco ou nenhum conhecimento) sinaliza a necessidade de refletirmos sobre como o conselheiro, representante do Executivo, se apropria da dinâmica, da função, da ação do conselho no qual ele vai estar inserido: qual o capital cultural ou conhecimento que ele detém para qualificar a sua intervenção no conselho; quais critérios para a sua indicação, qual a expectativa em relação à sua participação.

É evidente que o conhecimento sobre o FUNDEB e o seu conselho por parte dos conselheiros interfere fundamentalmente na atuação do CACS-FUNDEB. É preciso conhecer o espaço político e administrativo para que se possa propor intervenções e ter legitimidade nas fiscalizações.

Outra questão relevante abordada por um dos conselheiros diz respeito à necessidade de critérios no processo de seleção dos conselheiros, visto que com o objetivo de tornar esse processo ao máximo participativo, desconsidera a capacitação técnica do candidato necessária ao cumprimento das atribuições dos conselheiros.

[...] o conselho ele tem uma parte assim que eu acho errado... porque quando você entra no conselho você tem acesso à vida de pessoas... você tem acesso à salários empréstimos que a pessoa toma, então tem uma questão ética aí. Então eu acho que deveria ser mais selecionado quem deveria participar deste conselho... é uma coisa muito aberta, qualquer representantes... pode... Eu acredito que tinha que ser diferente... por ser um conselho poderia ser mais organizado, [em relação] às pessoas que entram... (Conselheiro B)

Neste mesmo sentido, Gohn (2012) afirma que “devem-se criar sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro,

principalmente no que se refere ao entendimento do espaço que ele vai atuar, assim como um código de ética e postura ante os negócios públicos”.

Visto que, muitos dos conselheiros participaram do processo de seleção do CACS-FUNDEB sem um conhecimento prévio da atuação do conselho e da abrangência do FUNDEB, surge uma questão óbvia: Qual foi a motivação destes conselheiros à optarem participar do CACS-FUNDEB? Sobre esta questão, afirma um conselheiro:

[...] quando chamou o segmento ...eu pensei: poxa vai ser uma coisa nova, eu fiz administração, vai aumentar o meu currículo...que ia ser uma coisa boa pra mim até no futuro conseguir um cargo melhor... essa foi minha cabeça...não aconteceu ...pra uns...tem segmentos que não tem vínculos de trabalho com a prefeitura... de pais, alunos... então esses eu não sei... creio eu que pensavam que ganhariam algo... mesmo sendo explicado que não seria remunerado..não sei como foi passada esta informação para eles...tem pessoas que entram pra ficar com perseguição política...talvez entraram sem saber o que esperavam... e outros por estabilidade no cargo onde trabalham... no caso secretário, segmentos de professor”(Conselheiro A)

É claro aqui, que a motivação de grande parte dos conselheiros em participar do conselho não inclui uma real intensão de defesa do bem público e participação popular no controle dos gastos públicos, mas, primordialmente, questões de interesses pessoais, antagônicas aos princípios coletivos do conselho. Este fato evidencia uma extrema descontinuidade entre os conselhos e as lutas populares pela democratização e participação civil na política, na década de 1980.

Esta falta de consciência política e histórica sobre a importância do conselho e da fiscalização do bem público se manifesta nos conselheiros como um reflexo social presente na comunidade, fato que afeta diretamente a relação entre o CACS-FUNDEB e a comunidade.

Neste sentido, quando indagados sobre o receio em fiscalizar diante a possibilidade de perseguição política, os conselheiros relataram que sofreram problemas com as pessoas, e não diretamente com a gestão. Segundo eles, estes problemas foram derivados, principalmente, pela fiscalização do programa PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) - que visa assegurar a permanência do aluno pertencente à zona rural na escola, através do ônibus escolar. Como observado nos depoimentos abaixo:

[...]A gente sofreu perseguição em relação ao transporte... não por parte da administração... a gente teve muito problema com pais de alunos.. que não aceitavam que não podiam vir no ônibus... de motoristas... inclusive sofremos ameaças... porque não tinham habilitação, porque o ônibus estava irregular...da administração não” (Conselheiro A)

[...]Porque o conselho é um órgão que você participa, não ganha nada, voluntário... voluntário para arrumar briga, para arrumar inimizado... porque quando você chega...e fala isso.. não pode tá escrito aqui, é uma lei federal.. é proibido dar carona... mas chega nos ônibus você vai ver dando carona .. e quando você fala o pessoa falta lhe bater... que achavam que eram implicância da gente que estava tirando a carona deles... (Conselheiro B)

Diante esta falta de senso coletivo e de desconhecimento geral da importância e atuação dos conselhos, Tatagiba et al. (2012) afirmam que:

[...]É preciso criatividade para forjar novas formas de comunicação com a esfera pública, que traduzam os temas dos conselhos visando criar audiências ampliadas para a agenda dos direitos. Ao apostar na constituição dessa audiência mais ampliada, essas iniciativas podem articular de forma interessante a luta institucional com a mobilização societária, constituindo um círculo virtuoso promissor. Essa audiência é fundamental para que se construam critérios de avaliação com respaldo social para a atuação das organizações que têm representação no conselho e que, muitas vezes, prestam serviços públicos.

Assim, este autor contribui diretamente com os resultados dos dados coletados nesta pesquisa, quando aponta para a necessidade de aprimorar ações de qualificação da participação destes conselheiros. Muitos dos conselheiros tampouco conhecem as suas funções, esvaziando assim o potencial de aprimoramento e qualificação dos gastos públicos com educação, por meio da realização de um acompanhamento consciente e, assim, eficiente.

Considerações Finais

Através do estudo histórico da política, em toda a sua extensão, vemos que teorias e conceitos políticos diante às inúmeras contingências das relações humanas não se estruturam perfeitamente em sua extensão prática. Sujeitos a estas contingências, conceitos como democracia e cidadania já passaram por representações históricas antagônicas às suas determinações teóricas.

Os conselhos, como nenhum outro, representam as expressões práticas de conceitos como participação popular, gestão democrática e soberania popular. Sujeitos as diversas incertezas práticas seu estudo nos permite traçar as discontinuidades entre a realidade e sua idealização.

A pesquisa revelou que existem diversas problemáticas na prática do CACS-FUNDEB que afetam sua atuação como órgão fiscalizador. Vemos que apesar do gradual processo de democratização ainda predomina na política brasileira e em toda esfera da gestão pública uma forte herança patrimonialista e clientelista, omitida pelo formalismo burocrático. Nos conselhos este sentido de favor em relação à coisa pública, gerado pelo patrimonialismo, está presente na motivação de muito dos conselheiros ao participar do conselho buscando satisfazer interesses pessoais.

Em relação a problemas estruturais, é clara a necessidade de revisar as rotinas e as funções atribuídas ao conselho, diante à indisponibilidade dos conselheiros. Os conselheiros em geral estão sujeitos a uma rotina de visitas, análises de contas e reuniões que transformam o processo de controle dos gastos públicos em uma tarefa árdua e prolixa, situação em que os conselheiros abrem mão de um processo de participação ativa e voltam-se apenas ao cumprimento dos formalismos burocráticos. Assim como, deve existir também um processo de capacitação técnica destes conselheiros, visto a complexidade das questões relacionadas ao FUNDEB.

A falta de consciência política e de defesa do bem público por parte da população mostra a necessidade de um diálogo constante entre a comunidade e os órgãos públicos, esclarecendo e especificando a importância de uma gestão pública com participação civil. Esta falta de consciência esta associada diretamente a grande falta de participação dos conselheiros das atividades dos conselhos, visto que é a ausência de conhecimento sobre a responsabilidade do acompanhamento dos gastos públicos que permite a indicação de representantes incapazes de arcar com as demandas do conselho. Enfatizando desta forma a necessidade deste diálogo para a promoção de uma efetiva atuação do CACS-FUNDEB.

Reconhecer os avanços democráticos dos conselhos é fundamental ao aprimoramento desses órgãos, e de forma alguma as questões levantadas aqui invalidam estes avanços ou a

necessidade de uma participação popular ativa na vida política, pelo contrário, a procura constante de erros práticos tem um objetivo essencial de aperfeiçoamento e de busca por novas formas de participação social.

Referências

AZEVEDO, Eder Marques de. 2005. Os Conselhos Gestores no Controle Popular das Políticas Públicas. *Revista Jus Navigandi*. 7 de Dezembro de 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7691>>. Acesso em: 27 de maio de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **FUNDEB** – Manual de Orientação. Brasília: FNDE, 2009.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: D.O.U., 23/12/1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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 (...). Brasília: D.O.U., 22/6/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: 5/10/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2017.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique e FIALHO, Nadia Hage. 2014. Financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito de um conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb. *R. Educ. Públ.* set/dez de 2014, pp. 783-806.

FREIRE, Maria Raquel e SOUSA, Fernando de. 2004. Os Desafios da Democratização no Mundo Global. 2004, p. 14.

GOHN, Maria da Glória. 2002. Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular. *Cadernos Metrópole*. 2002, pp. 9-31.

JÚNIOR, Guilhardes de Jesus e CONSENZA, Liz Zumaêta Costa. 2015. A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local. Novembro de 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44883/a-importancia-da-participacao-popular-atraves-dos->

conselhos-municipais-na-formulacao-e-aplicacao-de-politicas-publicas-no-ambito-local>.
Acesso em: 27 maio 2017.

LIMA, Ubirajara Couto e ARAGÃO, José Wellington Marinho de. 2009.As Práticas de Participação Institucionalizadas e Sua Relação com a Cultura Política: Um Estudo Sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. *Dissertação*. 2009.

Martins, Paulo De Sena. 2009.O Controle Social Na Fiscalização Dos Recursos Do Fundeb. Consultoria Legislativa Da Câmara Dos Deputados.Março De 2009.

Nahra, Clícia Maria Leite. 2006. A Representação Do Executivo Municipal Nos Conselhos Gestores De Políticas Públicas. Dezembro De 2006.

Prodanov, Cleber Cristiano E Freitas, Ernani Cesar De. 2013.Metodologia Do Trabalho Científico:Métodos E Técnicas Da Pesquisa E Do Trabalho Acadêmico. Novo Hamburgo : Feevale, 2013.

Tatagiba, Luciana E Almeida, Carla. 2012. Os Conselhos Gestores Sob O Crivo Da Política: Balanços E Perspectivas. *Serv. Soc. Soc.* Jan/Mar De 2012, Pp. 68-92.