



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

17415 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

O CONTROLE SOCIAL COMO PRÁTICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE APLICADA AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Thayse Suellen Gomes Messias - UFMA - Universidade Federal do Maranhão

O CONTROLE SOCIAL COMO PRÁTICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE APLICADA AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

1 INTRODUÇÃO

O novo Estado Federativo Brasileiro tem seu marco jurídico estabelecido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em um processo que, para além da representatividade dos movimentos sociais, também é marcado por fortes tendências neoliberais, que pressionam pela descentralização da gestão pública, especialmente no que se refere às políticas sociais. Tal processo reconfigurou a distribuição de competências e responsabilidades entre o governo central e o local, assim como entre poder público e sociedade civil, visando a redução do papel institucional do Estado como estratégia para retomar o crescimento econômico. Nesse cenário, espaços formais de controle social das políticas públicas no país são criados, justificados pela necessidade de maior participação popular na gestão das políticas públicas, tornando esta a “essência do Estado Democrático de Direito” (Scuassante, 2009).

Surgem então os “Conselhos Gestores”, introduzidos na esfera pública por força de um amplo ordenamento jurídico e normativo, fortemente verticalizado por leis federais, condicionando o uso de recursos intergovernamentais, constitucionais e espontâneos (Carnielli; Gomes; Gohn, 2008). Esses Conselhos viriam a assumir diversos formatos e funções, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e da sociedade civil.

É nesse contexto que se institui o “Controle Social” aplicado à gestão dos recursos financeiros para o financiamento da Educação Básica no Brasil, atualmente executado através do CACS-Fundeb, instancia colegiada que monitora o uso dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, instituído em caráter permanente pela Lei Nº 14.113/2020.

A regulamentação do “novo Fundeb”, fortaleceu o CACS em sua autonomia e ausência de subordinação institucional ao Poder Executivo local, um movimento importante para resguardar a atuação dos conselheiros. Contudo, apesar da legitimação normativa dessas instancias, pesquisas ainda apontam limitações e desafios referentes à sua constituição e funcionamento.

Desse modo, o intuito deste trabalho é analisar os dados de produção científica sobre o controle social no contexto das políticas públicas, com destaque para o financiamento da Educação Básica a partir do CACS-FUNDEB. Uma revisão de literatura foi realizada, buscando identificar as concepções teóricas abordadas nos trabalhos acerca do controle social e suas formas de implementação. Os resultados deste estudo podem contribuir para as reflexões sobre a importância do controle social no financiamento da Educação Básica e o seu papel na democratização da gestão pública.

2 PONDERAÇÕES ACERCA DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao adotar a categoria do controle social como elemento central da pesquisa, é necessário estabelecer as bases conceituais que conduzirão a análise a ser desenvolvida. Das abordagens filosóficas e sociológicas às intervenções políticas e econômicas, entende-se o controle social como um conceito polissêmico e multifacetado, admitindo um caráter mais amplo ou restrito conforme o terreno em que se encontra.

Por tratar da relação entre sociedade e Estado, é importante esclarecer que a concepção de Estado aqui utilizada tem seu alicerce na tradição marxista, cujo aparelho estatal serve aos interesses da classe dominante, que trabalha constantemente pela manutenção de sua hegemonia, mas que também opera frente às constantes pressões das classes dominadas. Conforme Braga (2011), em seu tempo histórico, Marx enxerga a sociedade civil como palco de lutas de dominação do Estado, sendo necessário “desvelar a ordem burguesa” que estabelecia profundas desigualdades entre as classes sociais. O autor explica ainda que:

[...] o Estado para Marx tem suas bases no modo de produção da sociedade, que demanda a existência de uma organização que faça a mediação entre os interesses coletivos e os individuais presentes nesse modo de produção. Ele emerge como uma necessidade dessas relações, no qual, o conjunto dessas, forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política (Braga, 2011, pag. 42).

Por compreender que ainda vivemos uma hegemonia burguesa, esta abordagem nos parece apropriada para a pesquisa, justificando a necessidade de um estudo do controle social pelo viés das classes dominadas e não pela ótica do dominante. O controle social aqui referenciado, está ancorado em uma visão crítica da sociedade e que reconhece as contradições presentes nesse cenário, ora concebendo-o como meio de dominação dos governos, ora como um canal de garantia de direitos fundamentais dos cidadãos materializados através das políticas públicas.

Para Davies (2011), todo controle estatal é também controle social. Em concordância aos preceitos marxistas, o Estado não é uma entidade neutra a serviço da sociedade ou do bem comum, há nele um espaço de constante luta pelo poder, tornando o controle social também um instrumento político para que os cidadãos consigam interferir de maneira direta na gestão das políticas públicas.

[...]o controle social na perspectiva das classes subalternas visa à atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses (Correia, 2005, p.64).

Nessa visão, o controle social funcionaria como uma concessão da classe dominante às classes trabalhadoras passando a designar “[...]formas de exercício de poder por diversos atores da sociedade civil, a fim de deliberar sobre aplicação de recursos e a obrigação de fazê-lo por parte das autoridades públicas” (Duarte, 2006, pag. 8-9).

Ao considerarmos o cenário de constantes tensões e contradições entre Estado e sociedade civil, encontramos nas instâncias de controle social uma possibilidade de defesa dos interesses das classes dominadas ao invés de reconhecê-las apenas como instrumento de apropriação da vontade popular por parte do Estado.

3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as produções científicas sob a forma de artigos da área de Educação que explorem as concepções e formas de implementação do controle social sobre as políticas públicas sociais, especificamente sobre o financiamento da Educação Básica no Brasil, a partir do Fundeb.

A pesquisa utilizou o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), considerando o intervalo entre os anos de 2013 e 2023. Definiu-se as seguintes questões norteadoras para orientar a pesquisa: quais são as abordagens conceituais apresentadas nos estudos sobre a categoria do “Controle Social” aplicado às políticas públicas sociais? como a implementação do “Controle Social” voltado ao financiamento da Educação Básica no Brasil, tem sido abordado nas produções científicas?

Para a análise e interpretação dos dados, optamos pela análise de conteúdo, sob o viés da Teoria de Bardin (2011), seguindo as etapas de organização, codificação, categorização, inferência e informação da análise. Como estratégia de pesquisa, a busca na plataforma utilizou os seguintes descritores: “Controle Social”; Políticas Públicas e “Financiamento da Educação Básica”. Também foram aplicados filtros da plataforma como critérios de elegibilidade, que consistem em parâmetros para a decisão de quais evidências são consideradas elegíveis e permitem a compreensão do escopo da revisão. Sendo eles:

Quadro 1 – Critérios de Elegibilidade

Critérios de Inclusão	Critérios de Exclusão
Publicação em formato de artigos de periódico	Publicação que não estão em formato de artigo de periódico
Publicação com idioma em português	Publicações que não estejam em português
Publicações revisadas por pares	Publicações não revisadas por pares
Publicações dentro da delimitação temporal de 2013 a 2023	Publicações anteriores e posteriores à delimitação temporal
Publicações que tenham o termo “Controle Social” por extenso no título, no resumo e/ou nas palavras-chave	Publicações que não tenham o termo “Controle Social” por extenso no título, no resumo e/ou nas palavras-chave
Publicações que tenham o termo “Controle Social”, “Políticas Públicas” e “Financiamento da Educação Básica” como objetos de estudo da pesquisa	Publicações que não tenham o “Controle Social”, “Políticas Públicas” e “Financiamento da Educação Básica” como objetos de estudo da pesquisa

Fonte: Autoria própria. 2024

Após a triagem dos critérios de elegibilidade, sete artigos foram selecionados, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Organização das Produções Científicas Seleccionadas

Ano	Autores(as)	Título	Tipo de estudo
2013	Nicholas Davies	A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social?	Não informado
2016	Donaldo Bello de Souza	O papel dos conselhos de acompanhamento e controle social nos planos estaduais de educação alinhados ao PNE 2014-2024	Pesquisa exploratória e descritivo
2017	Donaldo Bello de Souza, Alzira Batalha Alcântara	O Controle Social no Planejamento Municipal da Educação no Brasil	Pesquisa exploratória e descritivo
2020	Viviana Patricia Kozlowski Lucyk	Um Estudo dos Desdobramentos das Políticas de Financiamento: fiscalização dos recursos pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb em Paula Freitas/PR	Pesquisa bibliográfica e documental
2022	Calinca Jordania Pergher, Maria Goreti Farias Machado, Fabrícia Sonego	O Controle Social no Financiamento da Educação Básica: a cidadania e a formação de conselheiros	Observação participante
	Jéssica Maiure Chaves Matos, Lucineide Maria dos Santos Soares, Marina Gleika Felipe Soares	Controle Social dos Recursos do FUNDEB: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense	Pesquisa exploratória e descritivo
2023	Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira, Ted Jefferson Pereira da Silva, Thais Andrade da Silva Oliveira	Um estudo de caso do controle social dos recursos do FUNDEB no município do RJ: desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital fluminense	Estudo de caso

Fonte: Dados da pesquisa, 2024.

Os artigos foram lidos na íntegra para categorização e análise do material que serão apresentadas a seguir.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A técnica utilizada para a análise foi a categorização por temáticas. Segundo Bardin (2011), na análise de conteúdo, as categorias desempenham o papel de classes, agrupando unidades de registro em um título genérico, com base nas características comuns desses elementos. Dessa forma, os elementos de análise foram classificados e ordenados conforme a proximidade de cada unidade.

4.1 Categorização e análise

Considerando as questões norteadoras e seu diálogo com os trabalhos selecionados, chegamos a duas categorias de análise: concepções teóricas do “Controle Social” nas políticas públicas e implementação do “Controle Social” aplicado ao financiamento da Educação Básica no Brasil.

Na primeira categoria identificamos as concepções de controle social

apresentadas nos trabalhos, com ênfase para a relação entre a sociedade civil e o Estado. Braga (2011), aponta que o controle social emergiu das contradições e conflitos entre o capital e o trabalho para a obtenção de direitos sociais, absorvendo diferentes funções:

[...] 1) função política: que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública; 2) função jurídica: que funciona como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico; 3) função social: assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. (Braga, 2011, pag. 53).

Nas palavras de Matos; Soares; Soares (2022), [...] o Acompanhamento e Controle Social pode ser entendido como a ação fiscalizadora que a sociedade exerce sobre o Estado, possibilitando sua atuação direta nas políticas públicas para estabelecer seus interesses, necessidades e controlar a sua execução. Pergher; Machado; Sonogo (2022), ressaltam o viés predominantemente técnico e fiscalizador dos conselhos de controle social, figurando apenas como “instâncias consultivas e opinativas”, em que as deliberações não implicam necessariamente na melhoria das condições de oferta das políticas públicas.

O controle do Estado no campo orçamentário e financeiro, usa do controle social para produzir informações sobre como os recursos estão se convertendo em direitos e serviços à população. Entretanto, o controle social utilizado apenas como instrumento fiscalizatório e burocrático, restrito à colaboração técnica aos órgãos de controle, pouco serve aos preceitos democráticos de participação da sociedade civil.

Ao abordar a problemática, Silva; Cansaço; Santos (2016) defendem que [...] o processo de redemocratização da sociedade brasileira somente evoluirá a partir de uma maior compreensão dos significados do termo “Controle Social”, e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Observamos que os artigos analisados trazem poucas conceituações ou referências teóricas que abordem a complexidade da categoria do Controle Social. De maneira geral, os autores limitam-se à criação de órgãos colegiados que funcionariam como canais de participação social na gestão pública, enfatizando concepções normativas instrumentalizadas. Ainda assim, é unânime nos estudos o valor da estrutura legal que estabelece a participação e controle da sociedade na gestão das políticas públicas sociais, a fim de fortalecer as bases democráticas.

Na segunda categoria analisamos a implementação do “Controle Social” aplicado ao financiamento da Educação Básica no Brasil. Desde 1998, o Brasil utiliza fundos contábeis para o financiamento da educação, conforme disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal de 1988:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

A primeira política criada com essa finalidade foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1998 e restringiu-se ao ensino fundamental. Após intensas reivindicações quanto à sua abrangência criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado em 2007 e reformulado pela Lei 14.113/2020, que teve como produto a Emenda à Constituição 108/2020 (EC 108/2020), compreendendo o financiamento da Educação Básica em todas as etapas e modalidades.

A gestão do fundo é realizada pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social, que acompanha e avalia as despesas executadas pelas secretarias de educação. O CACS-Fundeb, é um órgão colegiado constituído por representantes de órgãos de controle fiscal, representantes do aparelho governamental e da sociedade civil.

A primeira legislação do CACS-Fundeb “[...] não definia a forma de seleção dos membros, um dos aspectos que contribuíram para sua ineficácia” (Mazda; Bassi, 2009, p. 161). A Lei 14.113/2020 instituiu critérios para a escolha dos conselheiros, restringindo a indicação de parentes do chefe do executivo e dos secretários, funcionários ligados à contabilidade, responsáveis pelo controle interno, pais de alunos em cargos públicos de confiança ou comissionados, ou terceirizados ao Executivo. Além de vedar que a presidência do CACS seja exercida por indicados do governo gestor dos recursos.

Entretanto, os artigos analisados ainda apresentam pontos sensíveis quanto ao funcionamento dessa instancias. Lucik (2020) aponta que [...] a composição normativa prevista para o CACS-Fundeb, pode levá-lo a representar mais os interesses dos governantes do que realizar o acompanhamento e controle sobre a aplicação dos recursos do Fundo. Citando Davies (1999), a autora elenca vantagens que os representantes do Estado teriam sobre os representantes da sociedade civil, como a remuneração e o tempo dedicado aos ofícios do conselho. Ela ressalta que os representantes do Estado podem atuar no conselho durante o expediente, em contraponto àqueles que não serão dispensados de suas funções, acarretando uma sobrecarga de tarefas e abrindo uma brecha para que os representantes do Estado assumam o controle das atividades.

A capacitação técnica para análise da documentação contábil é mais um ponto sensível a ser observado. Nesse aspecto Davies (1999) explica que,

Para compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada, tenderão a se submeter à apreciação dos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente, que [...] farão prevalecer sua leitura dos números (Davies, 1999, p. 30).

As dificuldades impostas à participação dos representantes da sociedade civil organizada, aliada ao menor preparo técnico desses conselheiros para a leitura e interpretação das contas, pode colocar a direção do conselho “indiretamente” nas mãos dos

representantes do Estado, comprometendo a finalidade principia do mesmo.

Lucik (2020) também aborda as questões estruturais e logísticas necessárias para o funcionamento adequado dos conselhos. A autora cita Rocha (2011) que afirma:

[...] a previsão legal de disponibilização por parte dos entes públicos de estrutura mínima ao funcionamento dos conselhos. Importante também a inclusão digital e a disponibilização de sítio na Internet com o objetivo de abrigar todas as informações relevantes sobre os conselhos do país (Rocha, 2011, p. 53).

Ao analisar os resultados dos estudos, observa-se que, independentemente do território a que pertençam, os problemas identificados no funcionamento institucional dos conselhos do Fundeb se assemelham significativamente, resultando na não efetividade de sua função social. Os autores indicam problemas que vão da composição do CACS, precariedade para o seu funcionamento, falta de transparência das informações, ingerência do Poder Executivo, despreparo dos conselheiros para o desempenho das funções, até a ausência de um viés crítico sobre o próprio conselho (Souza; Alcântara, 2017). Todavia, é importante ressaltar que os mesmos não deixam de reconhecer o potencial do CACS para a construção de novas práticas de participação cidadã, por isso a necessidade de estudos que joguem luz sob o seu funcionamento real melhorias para o efetivo cumprimento de suas funções sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de espaços de participação social direta na gestão pública é basilar em qualquer sociedade que se pretende democrática. Este estudo de revisão de literatura apontou que, apesar das garantias legais que institucionalizaram o controle social das políticas públicas, a consolidação dessa prática ainda encontra muitos desafios, uma vez que implica superar uma cultura política centralizadora que marca historicamente as relações de poder e controle do Estado em nossa sociedade.

Apesar dos múltiplos conceitos e dimensões atribuídos à categoria do controle social, o estudo constatou fragilidades teóricas a esse respeito nos artigos analisados. Neste aspecto, ressalta-se que enquanto não houver entendimento acerca das concepções e dos mecanismos de controle social por parte da sociedade, e do próprio Estado, o sistema democrático terá sua atuação limitada.

Foi unanime nos artigos analisados a compreensão de que, apesar do valor da atuação direta da sociedade no controle das ações estatais, especialmente referente ao financiamento da Educação Básica no Brasil, esse valor se perde em diversas contradições inerentes às ações dos conselhos do Fundeb em seus contextos locais. As problemáticas apontadas giram em torno de questões de autonomia restrita, dificuldades na capacitação técnico-contábil, desequilíbrio nas relações de poder entre os membros, problemas na organização da carga horária de trabalho e na hierarquia das deliberações. Essas constatações demonstram a importância de pesquisas que descortinem esse cenário e contribuam para

modificações.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. 1. ed. rev. e ampl. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRAGA, M. V. A. O Controle Social da Educação Básica pública: A atuação dos conselheiros do Fundeb (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09. Diário Oficial da União, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei n. 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 de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a 20 Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

BASSI, Marcos Edgar; MAZDA, E. Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Editora Peirópolis; Ação Educativa, 2009.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (Org.). Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades. Viçosa, MG: UFV. 2016.

DAVIES, N. O Fundef e o orçamento da educação: Desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados. 1999.

DAVIES, N. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? Revista Faz Ciência, v.12, n.16, pp. 57-74, jul./dez. 2013

DUARTE, M. R.T. O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. Trabalho apresentado na 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2006.

GOHN, M. G. Conselho municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

LUCYK, V. P. K. Um Estudo dos Desdobramentos das Políticas de Financiamento: fiscalização dos recursos pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb em Paula Freitas/PR. Fineduca-Revista de Financiamento da Educação, 10n.18, 2020.

MATOS, J. M. C.; SOARES, L. M. S.; SOARES, M. G. F. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, v. 12, n. 1, 2022.

OLIVEIRA, C. T. F.; SILVA, Ted J. P.; OLIVEIRA, T. A. S. Um estudo de caso do controle social dos recursos do FUNDEB no município do RJ: desafios, dificuldades e contribuições do CACS na capital fluminense. Revista Gestão e Secretariado (GeSec), São Paulo, v. 14, n. 1, p. 543-563. 2023

PERGHER, C. J.; MACHADO, M. G. F.; SONEGO, F. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, v. 12, n. 30, 2022.

ROCHA, Z. Os tribunais de contas e os desafios para a promoção do controle social. Revista TCMJ, Rio de Janeiro, ano 28, n. 46, p. 04-11, jan. 2011. Disponível em: <https://tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf>.

SOUZA, D. B. & Alcântara, A. B. O controle social no planejamento municipal da educação no Brasil. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 25(107). 2017

SCUASSANTE, P.M. A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito? 2009. Disponível em <http://www.Âmbitojuridico.com.br>.

Palavras-chave: Controle social; Políticas Públicas; Financiamento da Educação Básica