CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB DO MUNICÍPIO DE TERESINA NO PERÍODO DE 2004 A 2009

Eixo Temático: Gestão e Financiamento da Educação
Lucineide Maria Santos Soares Universidade Federal do Piauí- UFPI ladylucimaria@hotmail.com

RESUMO

Este estudo analisa a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e FUNDEB (CACS) de Teresina-PI (2004 a 2009). Aborda a dinâmica dos trabalhos realizados, levando em conta as atribuições do CACS, ressaltando o seu histórico, a atuação dos membros e o contexto em que as políticas de Fundos foram gestadas. Foram analisados documentos oficiais e realizadas entrevistas com os conselheiros. Gohn (2001; 2007), Paro (2001) e Jacobi (2008) foram os autores centrais. Concluiu-se que o CACS teve dificuldades no início, chegando em 2009 com uma estrutura organizada, funcionando com documentação acessível, mas com pouca visibilidade na sociedade e no meio educacional. O que demanda uma qualificação constante dos conselheiros para viabilizar a efetiva fiscalização dos recursos.

Palavras-chave: Política Educacional, Financiamento da Educação, Controle Social.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em 1988 (CF/88) traz em seu bojo novos horizontes em prol de uma democracia participativa e representativa, apresentando elementos de reestruturação da relação entre Estado e a sociedade. Por essa razão, o país está fundamentado na soberania, cidadania e na dignidade da pessoa humana, princípios estes que devem servir de parâmetro para a Administração Pública e para toda a sociedade brasileira.

No entanto, o processo de formação do Estado brasileiro resultou em Instituições Públicas que têm características próprias que incorporaram, da nossa cultura política, traços marcantes da herança colonial com práticas autoritárias, clientelistas e, mais recentemente, patrimonialistas, sobretudo naturalizando privilégios para uma minoria elitizada comprometida apenas com seu *status quo*. Neste sentido, a relação desse Estado com a sociedade civil absorveu estes aspectos, tornando-a pouca participativa em relação aos interesses sociais.

No contexto de discussão e aprovação da CF/88 que insere em seu texto elementos que ampliam as possibilidades de participação social, resultando em novas experiências como Orçamento Participativo, participação em Conselhos de Gestão e realização de Conferências de políticas públicas em diversos segmentos (educação, saúde, habitação, dentre outros). Refletindo, assim, espaços em que a sociedade pode participar em condição de paridade para avaliar e propor políticas públicas, conforme artigo 204, incisos I e II, da CF/88 que institucionalizou a participação popular e a descentralização político-administrativa. Em relação à legislação que passou a balizar a área de educação, além CF/88,

depois de oito anos de discussão, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96).

Diante deste contexto, este artigo detém-se na análise do Conselho que atua no campo da política de financiamento da educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) do Município de Teresina, correspondente ao período de 2004 a 2009. O objetivo é analisar se o referido CACS cumpriu seu papel, conforme atribuições legais, no período de análise. Para tanto se deteve nas atribuições legais, no histórico, na dinâmica dos trabalhos realizados e na atuação dos Conselheiros, Como procedimento metodológico, utilizamos a pesquisa qualitativa, analisando documentos oficiais, balancetes, pareceres e atas das reuniões, como também entrevistas estruturadas.

Para o desenvolvimento deste artigo, inicialmente foram feitas breves considerações teóricas sobre a democracia, participação, cidadania e controle social, tendo como referência o período pós Constituição Federal de 1988, logo após, apresenta-se uma discussão sobre os Conselhos, o que inclui os CACS, contextualizado a política de fundos implementada após 1996. A análise do funcionamento do CACS do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina é apresentada em consonância com resultados da pesquisa, seguida pelas considerações finais.

BREVES ASPECTOS SOBRE DEMOCRACIA, CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Podemos dizer que, dentre as formas de governo (monarquia, aristocracia, democracia), a democrática é a única até agora que tem se apresentado apta à proteção dos direitos humanos, configurando-se a "menos má, como forma de governo mais adaptada às sociedades economicamente, civilmente e politicamente mais evoluídas" (BOBBIO, 1987, 158). Portanto, a democracia "é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos" distinguindo-se assim de monarquia e aristocracia, "nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos" (p.135).

Vitor Paro acrescenta que devemos ver a democracia no "seu significado mais amplo e atual de medição para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas" (2001, p.10). Nesse sentido, a democracia contempla uma visão de mundo que permeia todas as instâncias de nossas vidas.

No que diz respeito à vida pública, a discussão sobre a cidadania se destaca. Embora o termo cidadania remonte à antiguidade grega, na contemporaneidade remete à questão dos direitos e deveres universais, os quais "configuram a base da cidadania moderna", isto porque, nos termos de Paro, "a cidadania, como síntese de direitos e deveres, constitui-se fundamento da sociedade democrática", mas para que a democracia aconteça "não basta haver regras que regulem pelo alto, fazendo o ordenamento jurídico da sociedade", é "preciso que cada indivíduo pratique a democracia" a partir do "exercício concreto e cotidiano da cidadania, visto que, "só há sociedade democrata com cidadãos democratas" (PARO, 2001, p.10).

Maria da Glória Gohn (2001, p.195), destacando a questão da cidadania ativa, explica que ela refere-se à busca de leis e direitos para os segmentos sociais até então excluídos da sociedade nas esferas econômica e cultural. Nesse sentido, privilegia a dimensão

sociocultural na reivindicação de direitos de bens e serviços e não apenas seu simples registro em leis; reivindica também, espaços sociopolíticos, sem que, no entanto, tenha que se homogeneizar e perder sua própria identidade cultural (2001, p.196).

No Brasil, esse processo foi impulsionado nos anos 70 e 80 pelos movimentos sociais que ansiavam mudanças estruturais na cultura política com objetivo de redemocratizar o país fundamentado em novos direitos sociais, sem discriminações e com crença maior do poder da participação popular a partir da redefinição de valores morais já existentes compatíveis com a dignidade humana articulados às carências econômicas (GOHN, 2001, p. 202-204).

Neste caminho, com a Constituição Federal/88, os direitos da cidadania (individuais, sociais e políticos) foram afirmados e ampliados com previsão de participação de representantes da comunidade em órgãos de consulta colegiada na área social, de educação, saúde, dentre outras. Por estas inovações constitucionais, qualquer cidadão pode participar da vida pública, configurando, assim, um mecanismo muito importante para a democratização da sociedade. Com isto, participar "consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo" (GUTIERREZ; CATANI, 1998, p. 62).

No Brasil, porém, convivemos com uma cultura política que desestimula a participação, produzindo uma democracia participativa muito fraca. Segundo Jacobi (2008, p.117), "as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática". Carecemos de conhecimentos e de "capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica cooperativa e não-cooptativa". Por outro lado, "a maioria da população pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia participativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece" (JACOBI, 2008, p. 121).

Para Jacobi (2008, p.123), há a possibilidade de se "criar condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação", com vista a formar cidadãos, pois estes bem informados têm mais condições de exercerem um controle social efetivo na gestão da coisa pública.

Na temática sobre "controle", conforme cartilha da Controladoria Geral da União/CGU (BRASIL, 2008, p.16), "controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a reagem", assim, o ato de controlar na Administração Pública possui significado similar, pois pressupõe examinar se a ação governamental atendeu ao objetivo público institucional.

Todavia frente às complexidades das estruturas político-sociais de nosso país esse controle não pode ficar restrito ao controle institucional interno e externo do Estado brasileiro. É necessário que toda a sociedade se organize no controle dos gastos público, monitorando e exigindo permanentemente o uso adequado dos recursos arrecadados, configurando o efetivo controle social.

O conceito de "controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Publica." (BRASIL, 2008, p. 16). A consolidação dessa prática torna-se "um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos" (p. 16), a bem da sociedade. Nestes termos, o controle social, deve ser visto como matriz da gestão democrática e esta por sua vez como matriz da democracia. Assim sendo, os problemas de gestão estão intimamente ligados a questão da democracia que ainda não se consolidou de maneira efetiva em nossa sociedade, sendo que a ocupação dos espaços abertos à participação social desde a Constituição Federal de 1988, elemento

fundamental para a ampliação da democracia e para o efetivo controle social da educação, sendo os conselhos espaços privilegiados para isto.

OS CONSELHOS NA SOCIEDADE

Desde os de 1980, passamos a experimentar, no Brasil, diversas formas participação social. Dentre estes espaços democráticos abertos desde este período, os Conselhos se destacaram. Eles são órgãos colegiados que se colocam entre o Estado e a sociedade, devendo se constituir em canais de participação popular em benefício dos interesses públicos. Em princípio, os Conselhos são órgãos coletivos de tomada de decisões sobre as políticas públicas e a utilização de bens materiais ou sociais. Eles surgem na sociedade para atuarem em diversas áreas sociais, como órgãos mediadores entre o poder público e a sociedade civil, tendo como parâmetro de funcionamento a negociação coletiva com o governo.

Na atualidade, os Conselhos se apresentam com função de fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas devendo atuarem como "arena de interlocução" na formulação destas. Nessa conjuntura, eles se tornam um dos elementos da democracia representativa, isto porque, embora suas deliberações digam "respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade". (GOHN, 2007, p. 98).

No Brasil, conforme classificação de Maria da Glória Gohn (2007, p.70), podemos citar três tipos de Conselhos:

> Os criados pelo próprio Poder Público executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o Poder Público; e os institucionalizados, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados, por leis originadas do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2007, p.70).

Os Conselhos do FUNDEF/FUNDEB pertencem ao grupo dos institucionalizados, ou seja, Conselhos Gestores. Eles estão associados à ideia de cogestão, pois devem partilhar o poder entre a sociedade política e a sociedade civil organizada.

CACS DO FUNDEF/FUNDEB

O CACS do FUNDEF foi criado a partir da Lei nº 9.424/96, que trouxe prescrições específicas para sua implantação, com objetivo de acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos deste Fundo. O CACS do FUNDEB, instituído a partir da Lei 11.494/07, manteve a lógica do FUNDEF, trazendo algumas inovações no sentido de obter maior operacionalidade: aumento no número de representantes; restrição quanto à ocupação da presidência pelo Secretário de Educação; ampliação das atribuições dos Conselhos; proteção aos Conselheiros do segmento dos profissionais da educação e representantes estudantes contra atribuição de faltas injustificadas da educação; dentre outras.

REGULAMENTAÇÃO E OS PRIMEIROS ANOS DO CACS DO FUNDEF/FUNDEB NO MUNICÍPIO DE TERESINA

O objetivo CACS, segundo legislação federal, é acompanhar e controlar os recursos do FUNDEF/FUNDEB, atuando como instância auxiliar no controle das ações da administração pública, contando, entre seus membros, com representantes do poder público e da sociedade civil.

Coerente com a legislação federal, o Município de Teresina instituiu o CACS do pelo Decreto Municipal nº 2.641, de 30 de março de 1998, na gestão do Prefeito Firmino Filho e do Secretário Municipal de Educação José Reis Pereira. No entanto, o funcionamento efetivo do CACS ocorreu somente a partir de 2001. A primeira gestão foi inoperante, isto porque não havia interesse da administração pública no funcionamento do Conselho e, também, por parte dos Conselheiros, havia muitas dúvidas em relação ao papel a ser desempenhado no CACS, visto a novidade deste Conselho na gestão dos recursos públicos. O CACS em Teresina passou a ser efetivo mediante do Decreto, nº 4.800/01, que instituiu um novo colegiado e com Regimento Interno aprovado dois meses depois após a posse de seus membros.

Analisando a criação do CACS do FUNDEF de Teresina, até 2002, Lages (2003) reconhece que o FUNDEF introduziu na gestão dos recursos financeiros um sistema de acompanhamento e fiscalização muito relevante para a sociedade, confirmando sua importância. Porém, realça que a forma como o CACS foi concebido, tanto na sua constituição quanto no seu funcionamento, "não vem garantindo a eficiência e a eficácia do acompanhamento e do controle social" (2003, p. 100-101). Estes argumentos se justificam por muitos problemas elucidados em atas e relatórios do Conselho, como: dificuldade dos conselheiros para entender as contas, falta de capacitação dos conselheiros, falta de uma estrutura própria, reuniões esporádicas sem cronograma definido, períodos sem funcionamento regular, dentre outros.

Nos anos de 2003 e 2004, os grandes problemas ainda continuaram, tais como presidência exercida por segmentos do poder público municipal, dificuldades de se entender as contas, ausência constante de conselheiros nas reuniões, contribuindo assim para o atraso nas prestações de contas. O Conselho assume maior regularidade somente nas gestões seguintes, embora com muitos problemas, como veremos a seguir.

ANÁLISE DAS GESTÕES DO CACS DE 2004 A 2009

As gestões de 2004 a 2009, com base em registros de reuniões e atividades (atas e relatórios), bem como em informações suplementares adquiridas através de entrevistas, serão analisadas a seguir, tendo como referência a posse de cada presidente/coordenador. Deve-se destacar que o mandato de cada gestão do colegiado é de dois anos, podendo os conselheiros ser reconduzidos por igual período. No entanto, o mandato do presidente/coordenador é de somente um ano.

No período analisado, foram eleitos 6 presidentes, de 2004 a 2009, sendo que a partir de 2007, com a transformação do Conselho do FUNDEB em Câmara do FUNDEB, os presidentes passaram a ser denominados Coordenadores, tendo em vista que o colegiado passou a ser um sub-conselho do Conselho Municipal de Teresina (CME). O quadro 1, a seguir, apresenta estas gestões ao longo dos mandatos de 2004 a 2009.

Quadro 1: Presidentes e Vice-Presidentes do CACS (2004 a 2009)

Gestões	Ano	Definição do Colegiado	Presidente/Coordenador/	Representação	Início
4ª	2004	Conselho do FUNDEF	Pres. Antonio Assunção Rodrigues	Direção de escola	08/01/04
5ª	2005	Conselho do FUNDEF	Pres. Márcia Valéria Uchôa Arruda	Poder público/SME	12/08/05
6ª	2006	Conselho do FUNDEF	Presid. Raimundo Hélio Ribeiro da Silva Vice –Pres. Joaquim Gutemberg Teixeira	Poder público/SME	12/07/06
7ª	2007	Câmara do FUNDEB	Coord. Antonia Firmina de Oliveira Neta	Pais/mães	28/05/07
			Coord. Adj. Adriano César de Abreu Costa	Professor/ Sindicato	
8ª	2008	Câmara do FUNDEB	Coord. Adriano César de Abreu Costa	Professor/ Sindicato	18/01/08
			Coord. Adj. Moacir Batista Rêgo	Direção de Escola	
9ª	2009	Câmara do FUNDEB	Coord. Antonio Alves de Araújo	Direção de Escola	17/02/09

FONTE: Câmara do FUNDEB de Teresina
Nota: Os anos finais de cada mandato coincidem com o início do mandato seguinte./ Elaborado pela autora.

4ª GESTÃO DO CACS DO FUNDEF (2004 - 2005)

A 4ª gestão do CACS teve início após a renúncia do Presidente anterior, alegando falta de compromisso de alguns conselheiros em realizar suas tarefas. A nova gestão foi presidida por um conselheiro professor, advindo da direção escolar, que assume o cargo com o compromisso de não deixar desaparecer este espaço de democracia e cidadania.

Essa administração enfrentou algumas adversidades: o CACS do FUNDEF ainda não contava com estrutura própria e adequada ao seu funcionamento e número reduzido de conselheiros nas reuniões (média de quatro de um total de sete conselheiros). No entanto, esta gestão do CACS tinha certa agilidade nas ações de fiscalização, isto porque enfrentou o problema de prestações de contas das gestões passadas não analisadas, denunciou irregularidades em algumas prestações de contas referentes ao pagamento de professores, ao pagamento de profissionais em desvio de função e à "inexigibilidade de licitação" na compra de vales transportes. Tais irregularidades foram aferidas junto à Procuradoria da República do Estado do Piauí que, após esclarecimento com a Secretaria de Educação, arquivou o processo tendo em vista as justificativas para cada ato denunciado. Esta gestão do CACS, segundo o presidente da época entrevistado, procurava resolver os problemas diretamente junto à administração, como foi o caso das obras, conseguindo, junto a SEMEC, excluir algumas construtoras do cadastro, sem recorrer a outros expedientes (denúncia na imprensa, etc).

5ª GESTÃO DO CACS DO FUNDEF (2005 - 2006)

A 5ª gestão do CACS teve como Presidente uma economista representante do Poder Executivo, uma vez que, na época, se permitia que a Presidência do Conselho do FUNDEF fosse assumida pelo representante do Poder Executivo. Nesse período, constatou-se que as atividades do Conselho aconteceram de forma harmoniosa, isto é, sem nenhum registro de denúncia; presume-se que os conselheiros desse período não se contrapunham às formas de gerenciamento dos recursos do FUNDEF pela Secretaria de Educação, pois não apresentaram nenhum tipo de objeção às prestações de conta dos recursos.

Ressalte-se que esse Conselho não tinha estrutura e nem pessoal de apoio qualificado para subsidiar as ações, como nas gestões anteriores, assim como não houve curso de formação de conselheiros.

6ª GESTÃO DO CACS DO FUNDEF (2006-2007)

Tendo em vista a saída da Presidenta do CACS do FUNDEF do pleito anterior, em 26 de maio de 2006, o Decreto de nº 6.779 nomeia outro presidente, eleito entre os conselheiros. As demais representações continuaram as mesmas da gestão anterior.

Como a Presidência deste colegiado foi exercida novamente por um membro do Poder Executivo, tudo ficou mais fácil para resolver o problema da falta de estrutura mínima para o funcionamento do CACS do FUNDEF, tendo em vista que o novo presidente conhecia, de perto, a dificuldade do Conselho para realização dos encontros, reuniões e estudos analíticos das contas do FUNDEF.

A obtenção de espaço físico e estrutura mínima de funcionamento proporcionou certo avanço, pois o colegiado passou a ter uma secretária executiva e assistente, estrutura física própria, material de expediente, equipamentos básicos como um computador, dois birôs, armários, arquivos e uma impressora.

Neste sentido, o CACS do FUNDEF foi se estruturando. Com a chegada de uma secretária executiva, o Conselho passou a ter uma nova dinâmica, com cronograma de reuniões definidas (mensal), vales transportes aos conselheiros, convocações para reuniões em correspondência postal e por e-mail, lanches, participações em eventos da Secretaria, dentre outros. Isto posto, de maneira geral, ficou mais viável o acesso à documentação junto ao setor financeiro da SEMEC e à Secretaria de Finanças do Município, pois a interação entre estes órgãos ficou mais célere, tendo em vista os esclarecimentos prestados pelos contadores que passaram a frequentar as reuniões quando solicitados.

7ª GESTÃO DO CACS (CÂMARA DO FUNDEB) - (2007-2008)

Esta gestão marca a transformação do FUNDEF em FUNDEB, assim como a transformação, no Município de Teresina, do CACS em Câmara do CME, permitido pela Lei de 11.494/07, baseado, em âmbito local, na Lei nº 3.615, de nove de março de 2007. Esta transformação, embora amplie a participação dos conselheiros no Conselho da Educação de caráter mais geral, limita sua autonomia, isto porque, ao ser vinculado a este, está subordinado ao regimento do CME.

Nesta gestão, os suplentes passam a ser convocados a participar de maneira efetiva, tanto na Câmara do FUNDEB quanto no CME, embora não pudessem assinar os relatórios mensais da análise dos recursos do FUNDEB enviados à Procuradoria, TCE, Ministério Público e Câmara dos Vereadores, atividade esta exercida apenas pelo representante titular. Os demais documentos, tanto os titulares quanto os suplentes assinam.

Nesse período, os técnicos da SEMEC e da Prefeitura passaram a dar mais esclarecimentos ao Conselho, quando solicitado. Passou a ser frequente a presença nas reuniões dos técnicos responsáveis pela manutenção e conservação das escolas; bem como a presença de engenheiro de obras das Superintendências de Desenvolvimento Urbano de Teresina. Os Conselheiros passaram a realizar visitas às escolas ampliadas/reformadas e construídas e a participar de cursos e eventos com maior frequência, como o Plano Decenal de Educação para Teresina/PDET, registrado em ata de 17/10/07.

Numa destas visitas às escolas (ata de 26/06/07), foi possível detectar falhas técnicas avaliadas pelos Conselheiros, como "má-fé" de empresa contratada. A Câmara do FUNDEB aprovou o parecer com ressalvas e solicitou ao Secretário de Educação a exclusão da empresa denunciada nas próximas licitações. Porém nos documentos analisados não se observou se esta medida foi executada.

Observa-se, também, através das atas, a participação questionadora dos representantes sindicais dos professores e servidores técnico-administrativos, em relação à pauta salarial.

8ª GESTÃO DO CACS (CÂMARA DO FUNDEB) - (2007-2008)

Na oitava administração, deu-se continuidade às rotinas do pleito anterior.

Para maior entendimento da nova conjuntura que se apresentava, com a transformação do FUNDEF em FUNDEB, os Conselheiros sentiram a necessidade de organizarem em grupo de estudo/pesquisa com apoio de docentes da Universidade Federal do Piauí/UFPI que tratam do financiamento da educação, que resultou no curso intitulado, "Capacitação da Gestão Escolar sobre normas, organização e funcionamento do CME e FUNDEB".

Nesta gestão foram apuradas algumas irregularidades que resultaram em ação junto a SEMEC para sua regularização, como foi o caso de pagamento de trabalhadores terceirizados na parte dos 60% do FUNDEB destinados ao efetivo exercício do magistério. Neste caso o problema foi sanado pela Secretaria de Educação com a compensação dos recursos no mês seguinte.

Esta gestão a Câmara passa a ter maior visibilidade, com participação na II Conferência Municipal de Educação de Teresina. Além disto, atuou sistematicamente nas inspeções do transporte escolar, na apreciação de contas de balancetes, em visitas de fiscalização em obras nas escolas, em audiências nas superintendências, na análise da proposta orçamentária da Prefeitura, no acompanhamento do Plano Decenal de Educação para Teresina, dentre outros. No quesito visitas às escolas, houve a necessidade de um encontro com o prefeito e o superintendente da região sul para tratar de irregularidades.

Como a Coordenação da Câmara era exercida por um representante sindical dos professores, conforme ata, a questão salarial e o horário pedagógico apareciam com frequência nas pautas, por conta dos estudos que a SEMEC/PMT estava fazendo para atender a lei do Piso Salarial Nacional, que foi aprovado em 16/07/08. Embora seja de competência destes Conselheiros participarem deste tipo de planejamento, principalmente na formatação do novo plano de cargos, carreiras e salários, estes conselheiros não chegaram a participar da elaboração do plano que entrou em vigor em dezembro de 2009.

Por conta da temperatura alta de Teresina, neste período, também em ata ficou registrado, embora não seja de competência da Câmara do FUNDEB, uma solicitação de um conselheiro, pedindo a inclusão de mais uma escola para ser contemplada com os R$

2.000.000,00 (dois milhões de reais), referentes à aquisição de aparelhos de ar condicionados para a climatização das escolas. Esta foi uma das últimas ações deste mandato.

Em um novo pleito, por voto secreto, foi eleita para Coordenação da Câmara do FUNDEB, em 27/01/09, uma representante do poder executivo, a qual não pode assumir em função do impedimento de ocupar a função de Coordenador o representante do governo gestor dos recursos do Fundo, previsto na Lei nº 11.494 de20/07/07, exposta no artigo 24, § 6º. Embora seja relevante, isto ainda não garante totalmente a transparência na gestão, tendo em vista a existência de "brechas" para manobras no sentido de se colocar pessoas alinhadas com o Poder Executivo.

9ª GESTÃO DO CACS (CÂMARA DO FUNDEB) - (2009-2010)

A questão das brechas para inserir mais representantes do poder executivo, citadas anteriormente, foi verificada na gestão 2009/2010, quando, embora a Lei nº 11.494/2007, Capítulo VI, artigo 24, § 1º, inciso IV, defina a composição de, no mínimo, 9 (nove) membros, em âmbito Municipal, a Lei Municipal nº 3.058, de 19.12.2001, define 11 (onze) membros, aumentando de dois para três o número de representantes do executivo, além do membro do Conselho Tutelar, já previsto na legislação. Como se pode perceber, os representantes do Poder Executivo ficam em vantagem na constituição da proporcionalidade, tendo em vista que seus membros, em relação às demais representações, são em número maior, sem levar em consideração que os representantes dos diretores, professores e técnicos administrativos podem, também, ser alinhados ao Poder Executivo.

A postura dos representantes sindicais frente à prestação e de contas, nesta gestão, foi de cautela, isto porque se recusavam, com frequência, a assinar contas de caráter duvidosas ou por não entenderem a documentação apresentada. Ademais, sua postura mais crítica em relação à administração permitiu a constatação de irregularidades na folha de pagamento e a exigência de saneamento por parte do poder público, o que foi alcançado. Ademais, estes mesmos conselheiros criticaram, com veemência, o convênio com o Programa Telesol, por considerarem o valor muito alto para sua execução.

Nesta gestão os conselheiros reivindicaram a participação da Câmara do FUNDEB no planejamento da SEMEC para opinar na elaboração de metas e ações prioritárias para a educação, na parte dos recursos do FUNDEB, ou seja, na LDO 2009/2010, como assegura essa participação, conforme a Lei do FUNDEB, nº 11.494/07, art. 24, § 9º, bem como a explicação sobre os referidos documentos.

No campo da formação, essa gestão teve a oportunidade de participar de um curso do Programa "Olho Vivo no Dinheiro Público", promovido pela CGU e Controladoria Regional da União no Estado do Piauí, que foi de grande valia para o entendimento sobre a utilização dos recursos públicos, porém, o tempo foi insuficiente para dar conta da complexidade burocrática que exige o controle eficiente dos gastos públicos.

Nessa gestão, foi grande a preocupação dos Conselheiros com as despesas das escolas, com relação às altas contas de água, luz e telefone, que chegaram a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), sendo adotadas providências do gestor de acompanhamento sistemático. Outras questões afetas ao papel dos conselheiros ainda demandam de ação mais contundente para o alcance da participação, como foi o caso da elaboração e aprovação do Plano de Cargos Carreira e Salários/PCCS do magistério que não permitiu o envolvimento dos conselheiros e nem mesmo da categoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina/PI (CACS), no período de 2004 a 2009. Período que corresponde aos três últimos anos do FUNDEF e os três primeiros anos da instituição do FUNDEB.

A temática da pesquisa exigiu abordar o conceito de democracia e sua configuração na sociedade brasileira. O estudo permitiu compreender que, no Brasil, existe uma frágil democracia, embora a instituição uma gestão compartilhada requeira uma cultura participativa. Isto é um requisito para que os colegiados promovam mudanças substantivas em suas práticas, as quais devem estar baseadas em saberes éticos e políticos, elementos importantes para modificar a prática cotidiana dos cidadãos. A participação da sociedade civil na esfera pública, via Conselhos e outras formas institucionalizadas, não deve pretender promover ações de substituição do papel Estado, mas sim lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade e para todos.

Para analisar a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina/PI, no período de 2004 a 2009, procuramos verificar se a atuação do CACS é compatível com as competências previstas na legislação que instituiu a política de fundos. A pesquisa permitiu perceber que o CACS Teresina se organiza conforme dispõe a legislação, no entanto, a própria legislação é frágil ao não conseguir coibir alguns estratagemas que permitem que a composição final do Conselho favoreça a hegemonia do grupo dominante, vinculado ao poder público, contribuindo, assim, para dificultar a transparência no processo de apreciação das contas.

Além da fragilidade na legislação, outras fragilidades contribuem para dificultar as ações do Conselho, como: dificuldade de representatividade, a falta conhecimentos contábeis dos conselheiros e indisponibilidade de tempo para a análise das contas, especialmente dos conselheiros representantes da sociedade civil.

Na perspectiva das potencialidades, no geral, podemos destacar: frequência satisfatória nas reuniões, não desistência da representação, interação amigável entre os membros do Conselho, mesmo após certos embates, predisposição de alguns Conselheiros para superar suas limitações técnicas, celeridade nas prestações das contas e facilidade no acesso aos documentos, fortalecida pela estrutura própria e empenho da equipe assessora.

O estudo permitiu concluir que o cumprimento pleno da função de controle social dos recursos do FUNDEB está vinculado à qualificação dos Conselheiros e à sua representatividade por segmento, fiscalizando, efetivamente, os referidos recursos. Isto coloca a necessidade de uma maior proficiência no controle dos gastos públicos, tendo como base o processo multiplicador para o exercício da cidadania pró-ativa, com intuito de demonstrar aos poderes instituídos onde estão as carências e prioridades a serem assistidas, de forma que suas ações representem, efetivamente, os interesses coletivos.

Durante a pesquisa, observamos avanços significativos na atuação do Conselho, porém o mesmo ainda permanece sem a visibilidade necessária para se firmar com um importante espaço democrático de controle social. A partir do FUNDEB, quando o CACS passou a atuar como Câmara, vinculando-se ao Conselho Municipal de Educação de Teresina, uma importante limitação foi definida pela legislação, porque na nova estrutura o poder executivo não pôde mais ocupar a presidência. Mesmo assim, observamos a existência de alguns entraves na correlação de forças entre a participação dos representantes da sociedade civil e os representantes ou aliados do poder executivo, correlação que ainda resulta na

manutenção de certo controle, por parte do Poder Executivo, das atividades realizadas na referida Câmara.

A situação do CACS Teresina não o diferencia dos demais CACS do Brasil, que não ainda conseguiram ultrapassar o campo dos debates para publicizar suas ações de controle social. Os CACS do FUNDEB ainda não ganharam reconhecimento ou autonomia, por isto deixam muito a desejar, apesar de parecerem perfeitos no campo teórico. A máquina governamental ainda não incorporou a ideia de gestão participativa, portanto não mudou sua postura em relação aos Conselhos da Educação, encarando-os mais como uma exigência legal do que como uma possibilidade de parceira institucional.

Por fim, podemos concluir que é importante que os recursos da educação sejam aplicados conforme as normas legais e as prioridades e necessidades da população, sendo a ação dos CACS importante para o alcance destes objetivos. No entanto, deve-se reconhecer que os recursos destinados à educação são insuficientes para a oferta educacional condizente com as necessidades dos usuários da escola pública, por isto a correta aplicação dos referidos recursos poderá contribuir, efetivamente, para a qualidade da educação, já que se destinam para as políticas que atingem a maior parte de nossa população que faz uso do ensino lecionado na escola pública. Assim, os CACS, embora com todas as limitações, têm importante papel na diminuição dos graves problemas de má administração dos recursos públicos educação, contribuindo, nesse sentido, para a equalização das oportunidades educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto**. Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 15. ed. Rio de Janeiro. Paz e terra, 1987.

BRASIL. Constituição Federal. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Controle Social – orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasil. CGU, 2008.39p.

_____. Lei nº 9.394 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, publicada no Diário Oficial da União em 23/12/1996.

CARVALHO, Maria do Socorro Lages de. **Avaliação do impacto de FUNDEF em Teresina**: mais recursos e maior controle social? Dissertação de Mestrado em Educação. Teresina, Pi, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 5 ed. São Paulo: edições Loyola,2001.

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GUTIERREZ; CATANI. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** São Paulo: Cortez, 1998.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e decentralização – alcances e limites da engenharia institucional. **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2001.