

## **Controlabilidade social e os conselhos estaduais do FUNDEB**

**Gene Maria Vieira Lyra Silva**

Esta pesquisa investiga o funcionamento estrutural dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS/Fundeb) dos estados do Amazonas, de Sergipe, de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de Goiás, no período de 2008 a 2011. Objetiva verificar os fatores que determinam as suas efetividades institucionais. Toma como base o contexto da redemocratização do Estado brasileiro e do advento da participação social. Revisita o conceito de controle social da função administrativa do Estado. O estudo contribui com o desenvolvimento do conceito de *controlabilidade social*. Conclui que as diferenças entre as estruturas dos conselhos estaduais possibilitam a ampliação da efetividade institucional.

**Palavras-chave:** conselhos estaduais, controle social, política de financiamento da educação pública.

### **Apresentação**

A estrutura de conselhos participativos e o exercício do controle social na gestão de políticas públicas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganharam destaque na agenda política e acadêmica. O processo de democratização ocorrido nos anos 1980 estimulou a institucionalização de mecanismos de participação popular, e na perspectiva de atender aos interesses da maioria da população, foram concebidos os conselhos participativos. Compostos pelos setores progressistas da sociedade civil, a eles caberiam o controle social das ações administrativas do Estado.

Em 1996, foi criado pelo governo federal o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Para a gestão desses fundos foram instituídos os conselhos de acompanhamento e controle social, no âmbito das esferas federativas. Assim, com o surgimento de conselhos gestores no campo educacional, cresceram os estudos para entender a limitação da função de controle

social exercida por eles, particularmente em sua relação de poder perante a gestão pública.

No conjunto de trabalhos sobre a temática, constata-se o baixo número de estudos sobre o crescimento da potencialidade da função de controle social em conselhos participativos que acompanham a política de financiamento da educação. Em particular, à comparação interinstitucional não foi dada a ênfase necessária, enquanto sobre questões localizadas surgiram algumas investigações, especialmente sobre as dificuldades de funcionamento dos conselhos. Não apenas a comparação, entre os diferentes níveis federativos, de conselhos regulados por uma mesma política foi negligenciada, como também não há na literatura preocupação que demonstre a relação de ações e procedimentos localizados entre os conselhos de um mesmo nível federativo.

A pesquisa demonstra, inicialmente, o funcionamento estrutural dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb), em nível estadual. Esse funcionamento foi investigado na perspectiva de acréscimo ou não da potencialidade da função de controle social exercida pelos conselhos. Em seguida, a análise comparativa dos casos estudados propicia a compreensão de normas, ações e procedimentos necessários à efetividade desses conselhos. Nesta linha, foram escolhidos os Conselhos Estaduais do Fundeb de cinco estados: Amazonas, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás, selecionados por respaldarem o trabalho em número de dados e informações mais precisas e para representarem suas regiões geográficas, segundo a divisão oficial do país.

Ao estudar o tema dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, esta pesquisa compreende o papel dos conselhos participativos na fiscalização da execução de políticas públicas. Além disso, parte-se do princípio de que a possibilidade de comparação entre os conselhos coloca em pauta os resultados de suas ações e procedimentos e da sua normatização, particularmente na solução coletiva das dificuldades apresentadas pelos próprios colegiados. Deste modo, o presente objeto de estudo torna-se interessante pela busca não somente da compreensão da função de controle social exercida por esses conselhos estaduais, mas também do efeito de suas estruturas de funcionamento e normatização na efetividade institucional deles.

Tendo em vista o problema geral e o objeto da pesquisa, três perguntas nortearam a investigação:

1) Quais fatores históricos e políticos, a partir da Constituição Federal de 1988, influenciaram a formação dessas instituições de controle social e o que as mantêm ou problematizam a sua estrutura de funcionamento?

2) As condições dadas pela normatização e estrutura de funcionamento, específicas de cada Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, são capazes de promover a efetividade institucional necessária ao exercício da função de controle social?

3) A capacidade de exercer o controle social pode gerar uma qualificação social na cidadania dos participantes dos conselhos?

Antes de definir as hipóteses e os conceitos que orientam a pesquisa, cabe apresentar com mais precisão o objeto de estudo e os critérios de seleção dos casos.

No Brasil, existem atualmente 26 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/Fundeb) estaduais e um distrital, elencados no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação que fornece os recursos e executa as ações para o desenvolvimento da educação brasileira.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas representam “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2003, p. 7). Trata-se de um mecanismo democrático que criou possibilidades de participação de diferentes segmentos sociais no acompanhamento e controle das políticas públicas. Essas instâncias são obrigatórias por lei quando envolvem o repasse de recursos de um nível de governo a outro e, em geral, têm composição paritária entre representantes do governo e da sociedade.

Desta forma, os CACS/Fundeb, objeto de estudo, têm a mesma natureza e os mesmos objetivos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, criados por exigência legal, em geral com origem em legislação federal, mesmo que adaptadas e modificadas por leis estaduais. Além disso, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas têm, como distinção central, a representação não só de membros do governo – às vezes de mais de um nível – como da sociedade civil. Esse modelo de colegiado deve atuar como mecanismo de controle social em determinado setor da administração pública e, principalmente, deve apoderar-se das possibilidades de mudanças nas políticas sociais.

A partir deste ponto, o termo conselho será utilizado como uma referência genérica aos CACS/Fundeb estaduais. Duas situações empíricas e uma razão teórica orientaram a escolha do método do estudo de caso para realizar esta pesquisa. Em primeiro lugar, o tamanho do universo de estudo – vinte e sete experiências – tornou inviável analisar o conjunto dos conselhos. Obviamente, isto levou à criação de critérios de seleção, a serem expostos mais adiante. A falta de dados e de pesquisas anteriores sobre tais conselhos, ademais, estabelece enormes dificuldades para a realização de estudos de natureza quantitativa, como o uso de estatística analítica. Deste modo, boa parte do trabalho pode ser classificada como pesquisa exploratória.

Por meio dos cinco estudos de caso, ou seja, dos cinco Conselhos Estaduais do Fundeb dos estados do Amazonas, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás examina-se, portanto, a natureza e os efeitos das normas, ações e procedimentos dessas instituições, como também aponta novas explicações e hipóteses sobre o exercício da função de controle social sobre a administração pública. Evidentemente que o número de casos e o propósito do objeto limitam o entendimento da efetividade dos conselhos. Porém, existe a pretensão de que as descobertas encontradas pela presente pesquisa possam dialogar com os estudos existentes, mostrando seus acertos e limitações, e, principalmente, trazendo novas questões e elementos explicativos para o debate.

A seleção dos casos teve como base o mapeamento dos conselhos existentes, considerando-se ainda o fato de não existirem muitos estudos sobre o tema. O levantamento dos conselhos envolveu basicamente uma pesquisa eletrônica por meio de mecanismos de busca na Internet.

Dois critérios orientaram a opção pelos cinco conselhos, expostos aqui em uma linha que inicialmente generaliza, para em seguida caminhar para uma maior singularidade da explicação. O primeiro critério diz respeito à situação do conselho e a indicação do seu presidente, apresentadas no Cadastro dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, no sítio eletrônico do FNDE, no contexto da implementação do Fundo: como os cinco conselhos foram criados e quais os efeitos das alterações dessa política nacional de financiamento educacional nos colegiados do Fundo anterior. Um segundo critério de seleção foi a relevância da normatização dos procedimentos legais atribuídos aos conselhos pelos Tribunais de Contas dos Estados, órgãos importantes na fiscalização das contas do Poder Executivo.

O recorte analítico está relacionado com os avanços e limites das ações de cada conselho, permitindo, ao final do trabalho, comparar o potencial de todos eles, em termos de sua *controlabilidade social*.

Quanto à estratégia metodológica de realizar uma revisão institucional dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, torna-se necessário o levantamento de dados sobre sua atuação, sobretudo porque praticamente não há material sobre o assunto. Para tanto, a pesquisa buscou a legislação e documentação produzidas e informações obtidas. Isto é, partiu-se em busca de material elaborado por eles mesmos, seja na forma de relatórios de gestão ou atas de reunião, seja em pronunciamentos oficiais, entre outros documentos sobre suas ações e procedimentos. Esse material constituiu documentação de fundamental importância para recuperar as origens e identificar a trajetória de cada uma das entidades.

### **Contexto histórico e características dos conselhos gestores**

A organização constitucional aprofundou a tendência ao princípio da cidadania, fundado na democracia participativa, provocando uma incidência direta na gestão pública e originando tensões nas áreas onde atuam.

O advento da democracia participativa no século XX reúne necessariamente os conceitos dessa expressão, agora na condição de agente da intervenção social, fortemente aliada à revisão de uma nova forma na elaboração e execução das políticas sociais, possibilitando, ainda, a reconstrução do sentido de cidadania.

No Brasil, segundo Moroni (2005), no fim da década de 1970 e nos anos seguintes, o movimento social apontou que era necessário criar outros mecanismos de participação, para além dos partidos e do processo eleitoral, que conseguissem democratizar o Estado e torná-lo realmente público. O autor afirma que, nesse período, vários conselhos populares foram criados, alguns dentro e outros fora do Estado.

A criação dos conselhos gestores ocorre após a promulgação da Constituição de 1988 e assentava-se em dois princípios: o da representação paritária entre membros do poder público e da sociedade civil e o da participação ativa da sociedade organizada no acompanhamento e formulação das políticas públicas. Como parte do conceito de gestão

descentralizada e participativa, os conselhos gestores, por seu poder de fiscalização, complementavam as formas de controle sobre a função administrativa do Estado.

Os conselhos gestores, ao permitirem a concepção de uma nova institucionalidade social-pública, conduzida pela “vontade” de garantir políticas sociais à maioria da população, incorporaram o mecanismo de controle social exercido pela sociedade civil organizada sobre as ações de Estado. A partir da promulgação da Constituição Cidadã em 1988, muitos conselhos gestores aliam um caráter de resistência aos mecanismos de burla do poder público ao de locus de aglutinação de direitos e controle social. A intervenção social gerada nos conselhos e por eles defendida é protagonista dos embates das forças políticas, expressas na função de mediador entre Estado/sociedade. Assim também, as possibilidades de atuação que se consolidam por meio da experiência desse período são uma das razões da polêmica atual sobre o papel dos conselhos gestores, na qual o tema do controle social é subjacente.

No âmbito do financiamento da educação e na busca por gerar participação e cidadania para analisar a função administrativa do Estado, foram criados em 1997 os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACCS/Fundef) nas três esferas de governo. Hoje, estão consolidados como Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS/Fundeb), que entraram em vigor em 2007. A ideia fundada nas reivindicações e propostas dos movimentos em defesa da educação pública acabou permitindo, por vias legais, que o debate sobre os conselhos gestores para o financiamento educacional alcançasse, na organização social e na lei, avanços da implementação do acompanhamento e controle social.

Este resumo histórico permite caracterizar como permanente a vinculação entre as concepções e a institucionalização dos conselhos e a história da redemocratização do Estado por meio da sociedade organizada brasileira. Busca, ainda, entender que o caráter de um colegiado composto por representantes do governo e de segmentos sociais resulta da correlação de forças políticas ao longo do processo decisório na elaboração de políticas públicas.

Considerando a forma de participação de seus membros, são três as características dos conselhos gestores: a primeira está ligada à autoridade legal dos representantes, sendo a fiscalização a matéria-prima com que os conselhos trabalham. O caráter de autonomia institucional vincula-se fortemente ao fato de que o colegiado dificilmente tem suas deliberações questionadas. A segunda é que o poder encontra-se especificamente no nível da contestação e dos argumentos discutidos, e os membros se identificam com suas dúvidas e com a operacionalização possível de acompanhamento. À medida que adquire o “conhecimento técnico” necessário à real eficácia da fiscalização, o poder se intensifica, tornando os conselhos uma instituição disputada politicamente. A terceira se expressa no processo de geração de controle social, que é estruturado e fundado na ideia democrática de soberania popular (SIRAQUE, 2005), o que resulta em justificação de atos do governante perante a sociedade.

### **Controlabilidade social: construção de uma categoria conceitual**

A intenção deste estudo é, ainda, contribuir para a construção de uma nova expressão sociopolítica, a saber, a de *controlabilidade social*. Essa expressão conceitual refere-se às propriedades fundamentais das ações e dos procedimentos desenvolvidos pelos conselhos gestores no acompanhamento das políticas públicas executadas atualmente, em particular, para os CACS/Fundeb. Todavia, antes de desenvolvê-la convém apresentar algumas considerações sobre controle e sociedade aplicadas à fiscalização de políticas públicas, e a partir delas propor os elementos principais para o desenvolvimento da ideia de *controlabilidade social*.

Na compreensão sociopolítica contemporânea, tanto fiscalizar quanto socializar são ações que expressam formas de conduzir apropriadamente uma instituição democrática. Assim, fiscalizar e socializar possuem conotação política e pressupõem atos de cidadania. Apesar de a ação de controlar ser entendida como uma forma de dominação ou de submissão de pessoas ou instituições a certas finalidades, o controle pode transformar-se em uma atitude social de fiscalização. É o que ocorre em um estado democrático, em que indivíduos e instituições controladoras possuem princípios sociais ou impõem procedimentos específicos que são partilhados pelo poder público que está sendo controlado.

No entanto, a própria sociedade pode limitar o controle, formalizando-se como um sistema inoperante, ou seja, não promovendo ações fiscalizadoras. No caso dos CACS/Fundeb, estas ações muitas vezes não ocorrem por causa de certa impotência institucional gerada pela falta de estrutura física, material e de recursos. Todavia, a sociedade, sem o controle adequado, acaba impelindo ao não cumprimento da lei e à falta da garantia de direitos. Logo, pode-se questionar como a sociedade pode executar o controle, de tal maneira que as ações e os procedimentos realizados em uma fiscalização sejam respeitados e acatados pelo poder público. Na busca por respostas, o estudo revisita o conceito de controle social, apresenta alguns conflitos dos espaços políticos desse controle e desenvolve o conceito de *controlabilidade social*. O estudo também apresenta características sociopolíticas, para demonstrar que o termo *controlabilidade social* não é apenas uma questão de semântica, e sim um alicerce para o cumprimento de princípios evidentes em muitos campos do cotidiano do controle social praticado pelos conselhos gestores.

Como foi apontado, certos conflitos podem surgir nos espaços políticos de controle social, entre a sociedade e o controle; por exemplo, quando a sociedade exerce uma fiscalização restrita ou parcial. O controle pode também se transformar em um simples ato de não interferência e, neste sentido, implica uma inoperância da sociedade. Esse conflito entre a sociedade e o controle pode ser observado em diversas instituições que executam o controle social. Outra forma de perceber esses conflitos é contrapor os procedimentos legais para o exercício de fiscalização com as condições de infraestrutura dessas instituições, o que possibilitaria obediência à normatização, ou seja, à efetivação do controle social.

Também é possível compreender o conflito entre controle e sociedade pelo antagonismo existente nos conceitos de *controle social*, pois enquanto alguns o formulam como *a submissão do Estado aos desígnios populares*, outros o apresentam como *a submissão dos cidadãos aos interesses do Estado* (SIRAQUE, 2005). É fundamental ajustar essa contradição de maneira conceitual, pois, em não sendo possível, constantemente induzirá a dilemas circunstanciais, isto é, conforme os interesses próprios ora do cidadão, ora do poder público, e, por consequência, desencadeará a falta de ação de ambos, que é nociva tanto para a sociedade e o Estado quanto para a promoção e realização da cidadania.

As questões anteriormente levantadas – quais os mecanismos para fazer os governantes respeitarem a fiscalização feita pela sociedade? Como tornar eficaz o

controle social? Pode-se deixar de cumprir a lei? – indicam que a relação entre controle e sociedade é frágil, pois esta parece não suportar, na prática, a concretização do controle que deve ser executado. Então, como controlar socialmente? Essa resposta não será encontrada simplesmente na conexão *controle e sociedade*, pois cabe também vincular o baixo nível de cidadania da população brasileira e o alto nível de não cumprimento ou cumprimento parcial da lei pelos governantes. Essas questões apontam que o controle social pode não estar ocorrendo, apesar da existência legal de instituições cuja função é executá-lo. É um desafio para o campo sociopolítico atual, que deve se empenhar, com a devida coerência, de capacitar a sociedade e o controle para que autorizem e fortaleçam a fiscalização exercida nos conselhos gestores. O conceito de *controlabilidade social*, portanto, abarca a instrumentalização da sociedade e do controle para a obtenção de uma autoridade própria, na fiscalização da execução de políticas públicas pelo poder público. Portanto, trata-se de superar alguns dilemas conceituais e apontar soluções para os conflitos da prática do controle social.

O presente estudo reafirma que é no sentido de fiscalizar que adota o polissêmico termo *controle*. Neste sentido, Siraque (2005) comenta o uso da expressão controle social:

A nossa Constituição admite *controle social* no sentido de domínio e fiscalização. Domínio, com o objetivo de manter a ordem pública e estabelecer o direito. Fiscalização com a finalidade de garantir a soberania popular, a proteção do patrimônio público, a República e a submissão dos agentes do Estado ao ordenamento jurídico. Assim, o *controle social* é uma via de mão dupla; o estado tem o poder político, mas esse poder político é limitado pela fiscalização da sociedade e pelos sistemas de controle institucional. [grifos do autor] (SIRAQUE, 2005, p. 105/106)

E o significado do termo *social*, no que se refere à sociedade, mais apropriadamente a sociedade civil? Assim como controle social, o termo *sociedade civil* também, ao longo das teorias políticas, expressa significados ambíguos que variam conforme posições teóricas e contextos históricos. Bobbio (1987) esclarece:

No debate atual, como se disse ao início, a contraposição permaneceu. A idéia de que a sociedade civil é o anteato (ou a contrafação) do Estado entrou de tal maneira na prática quotidiana que é preciso fazer um grande esforço para se convencer de que, durante séculos, a mesma expressão foi usada para designar aquele conjunto de instituições e de normas que hoje constituem exatamente o que se chama de Estado, e que ninguém poderia mais chamar de sociedade civil sem correr o risco de um completo mal entendido. (BOBBIO, 1987, p.49)

Para Bobbio (1987), afirmações de que ao processo de emancipação da sociedade do Estado seguiu-se um processo inverso de reapropriação da sociedade por parte do Estado – passando do Estado de direito para o Estado social, e que por ser social se confunde com a própria sociedade – e observações como a de que a estatização da sociedade corresponde inversamente à socialização do Estado – desenvolvida nas diversas formas de participação política e no crescimento de organizações populares que exercem algum poder político – acabam por justificar a expressão Estado social tanto como o Estado que permeia a sociedade quanto como o Estado permeado pela sociedade.

Neste momento, cabe perguntar: em que medida o controle social e a sociedade civil podem contribuir para o desenvolvimento da *controlabilidade social* necessária aos cidadãos e às instituições fiscalizadoras para o acompanhamento da execução de políticas públicas? Ainda, é possível indagar de forma contraditória: será que existe alguma incompatibilidade entre o controle e a sociedade que não permite a construção de habilidades e competências democráticas e coletivas, compartilhadas a partir de uma *controlabilidade social*? No entanto, essa argumentação deve ser desconsiderada, já que é possível afirmar que as limitações políticas, sociais e culturais que persistem no controle social não impedem a formalização dessa *controlabilidade*.

Para buscar a superação das dificuldades de realização do controle social das atividades do Estado é necessário pensar na complementaridade existente nesses dois termos. De fato, uma cidadania participativa no controle exercido pela sociedade sobre as atividades do Estado é um importante elemento para o fortalecimento da democracia política. Nesse sentido, a cidadania possibilita construir mecanismos políticos, culturais e sociais como condição de agregar a sociedade e responsabilizar as autoridades.

Na busca para potencializar o controle social das atividades do Estado e superar impedimentos e dificuldades em sua realização, propôs-se neste texto o conceito de *controlabilidade social*, o qual se refere à capacidade e às condições consideradas essenciais para as ações e procedimentos dos conselhos gestores. Para construí-lo, os conceitos de controle social e sociedade civil foram revisitados, aproveitando-se discussões do campo sociopolítico contemporâneo. Basicamente, o que o conceito de *controlabilidade social* procura captar é que controlar socialmente é um princípio democrático e de cidadania. O estudo ainda apontou para a necessidade de analisar as ações e os procedimentos dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do

Fundeb (CACS/Fundeb) na esfera estadual, que podem levar a uma mudança em relação à cidadania plena e a um alto nível de *controlabilidade social* baseado na participação da sociedade e no cumprimento do dever do Estado.

### **Análise da controlabilidade social dos Conselhos Estaduais do Fundeb**

O estudo dos Conselhos Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/Fundeb) partiu da hipótese de que os distintos conjuntos de representações, vinculados à legislação própria e ao específico traçado político-social, implicam em resultados diferenciados na efetividade dessas instituições. Parte-se, portanto, do pressuposto de que a capacidade que esses Conselhos possuem para criar e implantar novos procedimentos e ações influenciam o desenvolvimento da política de financiamento educacional, dada a sua efetividade no controle social dos recursos da educação pública. Com base nos princípios da plena autonomia e autoridade dessas instituições controladoras, na fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, esta hipótese destaca um componente fundamental da democracia representativa: a participação dos membros representantes. Por meio da avaliação da natureza e dos efeitos das ações e procedimentos implementados nos CACS/Fundeb, pretende-se trazer esclarecimentos sobre o nível de *controlabilidade social* dessas arenas sobre a administração pública.

Sob esse aspecto, uma constatação é a de que, nos CACS/Fundeb pesquisados, ocupar a função de conselheiro não implica deter capacidade de participação. Isso pôde ser observado com mais evidência nos Conselhos de São Paulo e do Rio Grande do Sul, nos quais grande parte dos representantes, tanto da sociedade civil quanto do poder público, não emite opiniões nem apresenta qualquer propositura. Por outro lado, ficou evidente, nos Conselhos de Sergipe, do Amazonas e de Goiás, a intensa participação da maioria dos conselheiros – representantes da sociedade civil e do poder público –, que ocorre por meio da verbalização de argumentos e da apresentação de propostas. Essa tendência provavelmente decorre das condições de autonomia política que os representantes dos segmentos possuem, mesmo que ocasionalmente possam sofrer influências conjunturais do poder público, como as que foram reveladas nos registros de atas e que também puderam ser observadas nas reuniões.

Em um campo de política como a educação, em que contínuas alterações são executadas de forma autoritária pelos governos, a possibilidade ou não de verbalizar opiniões e propor ações tem sido um diferencial de participação entre os Conselhos. Se observada a estruturação das instituições representadas nos CACS/Fundeb, somente em Goiás a sua composição favorece a autonomia, ficando em evidência o seu papel no processo de constituição representativa do colegiado, o que foi muito destacado na elaboração da lei que o criou.

Também fica evidente a relevância da atuação da presidência no fluxo participativo e nos encaminhamentos dados às deliberações, aspectos, porém, pouco citados em estudos sobre os CACS/Fundeb. Todavia, ser presidente não é uma condição primária de eficiência na condução de um conselho gestor. É necessária a disposição participativa de seus membros para envolver o colegiado na busca de tornar efetivos os procedimentos e ações. Verificou-se essa condição nos Conselhos do Amazonas e de Goiás, cujos membros representantes de segmentos da sociedade civil que ocuparam a presidência também demonstraram determinação para implantar novos procedimentos e encaminhar as ações propostas, mesmo que estas não fossem bem aceitas pelo Poder Executivo. Por outro lado, há segmentos da sociedade civil que participam de forma relevante, mesmo quando não ocupam a presidência, como é o caso dos representantes de professores (seccionais da CNTE), que predominam em todos os conjuntos de representação analisados; dos representantes de pais de alunos nos Conselhos de Sergipe e do Rio Grande Sul; e dos representantes do Conselho Regional de Contabilidade no CACS/Fundeb de Goiás.

Um aspecto importante para este estudo é a capacidade da instituição controladora, constituída pelas instâncias civil e pública, manter-se efetiva no exercício pleno do controle social. Essa condição será potencializada se essa instituição conseguir encaminhar novos procedimentos e ações mais adequados, que a tornem capaz de, gradativamente, aumentar a efetividade do seu controle social no processo de disputa pela melhor promoção de uma política pública. As leis estaduais que criaram os Conselhos do Fundo previram que a sua atuação deve ser autônoma, isto é, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo. Nesse sentido, o nível de *controlabilidade social* de cada CACS/Fundeb indica o seu potencial de proposição e execução de ações que objetivem a efetividade do controle social exercido sobre a aplicação dos recursos do Fundo.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – promulgada em 5 de outubro de 1988 – 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996**. Dispões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Marcos legais, 2 ed. Brasília – DF, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494/2007, 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 Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília – DF: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo – SP: Cortez, 2003. 128p.

MORONI, José Antônio. **Participamos, e daí?** Texto para debate, 2005. Disponível em [http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Textos20e20artigos/participação\\_Moroni.pdf](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos20e20artigos/participação_Moroni.pdf)

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo – SP: Saraiva, 2005. 230p.