



GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E PODER LOCAL: A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CMACS-FUNDEB) NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS-SP: RELATO DE UM ESTUDO

Pedro Henrique Gonçalves Amorim¹

Sulamita Oliveira de Sousa²

Introdução: breve histórico sobre o FUNDEB e das motivações do estudo

O presente artigo apresenta um relato de estudo cujo desenvolvimento se deu no âmbito do curso de Pedagogia da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) – Campus Guarulhos, mais especificamente, a partir da Unidade Curricular (UC): “Práticas pedagógicas programadas: Governança democrática e poder local: análise da atuação recente dos conselhos de políticas educacionais de Guarulhos”, realizada no segundo semestre de 2018. A UC em questão tinha como objetivo analisar se a atuação do CMACS-FUNDEB do município Guarulhos, após mais de 10 anos de existência (completos em 2018), representa efetivamente uma forma democrática de controle social, contribuindo para o fortalecimento da esfera municipal de governo, uma vez que, em tese, representaria maior presença social na cena pública do município.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Brasil, 2007). Em resumo, o FUNDEB é composto por fundos de cada um dos estados e o Distrito Federal, aos quais se soma a complementação da União. Os recursos do fundo são destinados aos estados, Distrito Federal e municípios que ofertam vagas na educação básica. Um valor mínimo a ser investido por aluno/ano é estipulado e a

¹ Graduando em Pedagogia – UNIFESP Guarulhos - SP - pamorim@unifesp.br.

² Graduanda em Pedagogia – UNIFESP Guarulhos - SP - sulamita.oliveira@unifesp.br.

complementação da União tem como destinatários os entes federativos que não consigam atingir tal mínimo. Além disso, a distribuição dos recursos destina anualmente 60% de sua parte à remuneração dos profissionais do magistério e o total restante pode ser aplicado em outras demandas de manutenção e desenvolvimento da educação, segundo o FNDE.

Com a destinação de recursos financeiros a estados e municípios em voga, coloca-se, na ordem do dia, a discussão sobre a adequada aplicação desses recursos em educação básica. Emerge, nesse contexto, o debate sobre o controle social na destinação dos investimentos em educação. Tótora e Chaia (2004), ao analisar a atuação dos conselhos municipais em São Paulo, apontam que a distinção dos atuais conselhos se dá em função do controle e da fiscalização do poder tornarem-se prerrogativas de sua atuação, em detrimento do caráter deliberativo que, ao longo da história, fora atribuído aos conselhos. De acordo com as autoras, "Os conselhos se constituem em espaços políticos de intervenção da sociedade civil dentro de um sistema estatal hierarquizado e vertical. Seu potencial de desafiar os poderes instituídos se transforma em fonte de legitimação política" (TÓTORA; CHAIA, 2004, p. 203). Justamente a fiscalização e o controle social são as atribuições dos Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB, que, a partir do Art. 24, da Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007 (Brasil, 2007), tem suas funções estabelecidas. Por controle social, pode-se compreender "[...] o conjunto das ações realizadas pelos cidadãos para acompanhar, fiscalizar e intervir nas políticas públicas do Estado, nos níveis federal, estadual e municipal de gestão" (SILVA; LANGHOLZ, 2017, p.11).

Diante disso, interessou-nos, no âmbito da UC, entender se o CMACS-FUNDEB de Guarulhos tem contribuído para o controle social e a transparência na destinação dos recursos do FUNDEB. Para o desenvolvimento das análises realizamos exame documental (observação de atas, sondagem de relatórios e registros orçamentários, análise de legislação municipal e verificação de pareceres emitidos pelo Conselho). Por fim, nossas (in)conclusões são, na verdade, indagações sobre a atuação do Conselho em períodos marcados pela



pandemia e, em decorrência, pelo isolamento social. Além disso, voltadas também ao “pós-pandemia”.

Resultados e discussões: O CMACS-FUNDEB Guarulhos em perspectiva

Constatamos que o CMACS-FUNDEB de Guarulhos representa uma forma democrática de governança e controle social. Isso pode ser evidenciado pelo respeito à legislação municipal no que tange à composição do Conselho. Além disso, a votação para eleição de presidente e vice-presidente do Conselho é garantida, como estabelece a legislação.

Os CMACS-FUNDEB são conselhos fiscais cuja operação se dá pela emissão de pareceres acerca dos relatórios orçamentários apresentados pela administração municipal em cotejo com o planejamento orçamentário do município. Nesse aspecto, o Conselho ora analisado cumpre com sua função fiscalizadora. Como exemplo, analisamos o parecer 11/2018, referente ao mês de Setembro, e constatamos que o Conselho reprovou o relatório apresentado pela administração municipal, alegando haver servidores públicos que receberam seus vencimentos com o dinheiro do FUNDEB, embora não tivessem prestado serviços à secretaria municipal de educação.

Dentre as dificuldades e reivindicações indiciadas pela análise documental, destaca-se a falta de formação técnica para os conselheiros e a dificuldade de reunir todos os membros do Conselho nas reuniões ordinárias. Nesse aspecto, identificamos que uma conselheira participou como titular durante três mandatos consecutivos, quando a legislação permite uma única recondução para o mandato subsequente. Uma das hipóteses para essa falta de rotatividade pode ser a falta de preparo técnico para ocupação do Conselho e a escassez de membros dispostos a atuar neste espaço.

Por fim, indagamo-nos se a atuação do Conselho surtia algum impacto na qualidade da educação do município. Como forma de responder a essa indagação, consideramos o ano de instituição do CMACS-FUNDEB em Guarulhos (2008) e as médias obtidas no Ideb. Com isso, constatamos um aumento

paulatino das médias obtidas pelo município desde a atuação do Conselho, indo de 4.8, em 2009, para 6.2 em 2017. Entretanto, vale destacar que esse aumento não se deve exclusivamente à atuação do Conselho, mas, sim a uma série de fatores, dentre os quais está presente a correta aplicação dos recursos financeiros em educação básica.

Considerações

Por meio das análises realizadas, entendemos que o Conselho respeita a lei, atuando de forma significativa no que se refere ao aumento da qualidade do ensino, não sendo, porém, o único aspecto responsável por isso. Cumpre também com suas competências no tocante ao seu papel fiscalizador. Porém, carece de adesão popular e, a nosso ver, de um maior diálogo com a sociedade civil. Este, e outros resultados obtidos, como a não rotatividade dos conselheiros, estão possivelmente relacionados com a falta de formação técnica dos conselheiros, ponto importante para Lamarão (2013).

Cabe ainda uma discussão final que diz respeito à distribuição dos recursos do Fundo e à atuação do Conselho durante a pandemia. Com o isolamento social, o ensino remoto foi a solução frente ao fechamento das escolas, solução essa, por vez, excludente tendo em vista as disparidades de acesso e manejo das TDICs (Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação). Com isso, muitas das despesas, como o transporte escolar de alunos e manutenção da escola, foram reduzidas.

Segundo legislação que ampara o Fundeb, os 40% não gastos com a valorização do magistério poderiam ser usados para custear demandas atuais desse período de pandemia, como a aquisição de computadores, por exemplo. Entretanto, a questão que se coloca é, será que algo foi feito para os estudantes por meio deste fundo? Assim, perante a repetição do ano escolar de muitos estudantes, urge pensar sobre o estabelecimento do CAQ (Custo Aluno Qualidade), ponto que precisa ser bastante visado no “Novo Fundeb”, além de uma maior fiscalização do fundo, tencionando a uma possível reparação dos

danos causados aos alunos.

As discussões entorno do “Novo Fundeb” suscitam ainda outras perguntas, dentre as quais destacamos: o que esperar do “Novo Fundeb”? O que esperar das novas normas de fiscalização do fundo? O que será prioridade no pós-pandemia, tendo em vista o aumento dos gastos públicos durante a pandemia? O que poderá ser melhor neste “Novo Fundeb”, frente aos resultados aqui obtidos? Durante este ano, todos os recursos foram corretamente utilizados, tendo em vista que os mesmos não podem ser acumulados? Como garantir a participação na cena pública em contextos remotos? São estas algumas indagações relevantes para pesquisas futuras.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, 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 n/s 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasil, Brasília, DF, 21 de jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 14 de set. 2020.

LAMARÃO, Marco V. M. O CACS-FUNDEB e a defesa da escola pública - Limites e Possibilidades, **Trabalho Necessário**, n. 16. p. 1-28, 2013.

SILVA, Simão Pereira da; LANGHOLZ, Jonh Gonçalves. O controle social na atuação do CACS-FUNDEB: uma análise no município de Nanuque-MG. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**, v. 1, n. 1, p. 160-181, 2017.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo In: JUNIOR, Orlando A. S. dos; RIBEIRO, Luiz C. Q. de; AZEVEDO, Sérgio de. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 193-222.