

O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL E A VINCULAÇÃO DE RECURSOS À EDUCAÇÃO

DUARTE, Marisa R. T. – UFMG – mmduarte@fae.ufmg.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência financiadora: Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais

Fundamentos do controle social dos recursos vinculados à educação

Estudando o Financiamento da Educação no Brasil e a questão da efetividade do direito, Oliveira (1999, p.223) já assinalava que um dos grandes problemas dessa relação refere-se ao cumprimento dos dispositivos legais, ou seja, as posições em defesa das conquistas democráticas da Constituição Federal de 1988 envolvem dois tipos de ação - aquelas que “sistemizam e interpretam seus avanços na defesa dos Direitos Cívicos, Políticos e Sociais e as que procuram difundir-los para que tornem instrumentos de melhoria das condições de vida da população”. Destaca, ainda, a necessidade de se desenvolver nos cidadãos uma consciência política e, principalmente, uma cultura de fiscalização e controle por parte da sociedade sobre os atos do poder público. Segundo o autor, de que adianta todo o esforço para introduzir mecanismos democratizadores na legislação se, ao mesmo tempo, não se desenvolve uma cultura de fiscalização do poder público, por parte da sociedade civil, com vistas a efetivar o cumprimento da lei e informar a eventuais prejudicados sobre as formas que podem ser utilizadas para garantir seus direitos (OLIVEIRA, 1999, p. 223). Em relação ao financiamento da educação básica no Brasil, podemos constatar a existência de um extenso arcabouço jurídico-normativo com vistas a sua regulação, o que nos conduz a atualizar a indagação de Oliveira (1999): de que adianta todo o esforço para introduzir dispositivos democratizadores na legislação se, ao mesmo tempo, não desenvolvemos uma cultura política de controle social?

A Constituição Federal brasileira de 1988 determina a obrigatoriedade do poder público em informar sobre recursos disponíveis e despesas realizadas e estipula para os municípios a obrigatoriedade de disponibilizar as contas públicas: “As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei” (§3º, art.31, CF). O ordenamento constitucional brasileiro assegura também entre os direitos e as garantias individuais do cidadão, o de receber informações de seu interesse particular ou relativa ao interesse geral: “Todos têm direito a receber

dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (inc. XXXIII, art. 5º da CF, ver ainda: Davies, 2001).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) também ressalta a obrigatoriedade do poder público em apurar e publicar, em seus balanços e relatórios bimestrais de execução orçamentária, as receitas de impostos e as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 72). Por sua vez, a Lei nº 9424 de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), assegura o controle social dos recursos subvinculados a conselhos gestores federal, estaduais e municipais, cuja composição prevê a participação cidadã de representantes das comunidades locais (art. 4º, Lei 9424/1996). Atualmente, a proposta de lei em discussão, relativa à regulamentação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, reafirma esse mesmo princípio¹.

No Brasil, nos últimos anos, o governo federal tem produzido normativos legais incentivando a prática do controle social da gestão dos recursos públicos e educacionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal, para além de seu forte viés no sentido do controle dos gastos e do endividamento público, apresenta capítulo referente ao controle e à participação do cidadão (Capítulo IX da Lei nº. 101 de maio de 2000). A lei que aprovou o Plano Nacional de Educação também traz em todo o texto passagens com relação à importância e à necessidade do controle social para se ter maior transparência da gestão, além de reafirmar critérios de aplicação dos recursos destinados à educação (Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001)

Afora essa intensa produção normativa, órgãos e entidades governamentais têm desenvolvido mídias diversas com o objetivo de promover maior transparência na gestão dos recursos públicos, em especial os da educação, e incentivar seu controle social. A criação de páginas *web*, com informações sobre recursos vinculados em *sites*, como dos Tribunais de Contas, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Supremo

¹ Ver a respeito: Proposta de Emenda Constitucional nº 536-A. Disponível em:<<http://www.portal.mec.gov.br>>

Tribunal Federal, das Secretarias estaduais de Fazenda, constitui mecanismo importante ao desenvolvimento de uma cultura cívica de maior controle social dos recursos vinculados à educação. A essas informações podemos agregar também a divulgação regular de outras informações públicas, como censo populacional e escolar, dados de proficiência dos alunos, decorrentes de avaliação sistêmica, que podem contribuir para os estudos de impactos da aplicação dos recursos vinculados.

O que temos apurado é que, de fato, essas mídias, ainda que acessíveis e de conhecimento de muitos cidadãos, não apresentam estruturação adequada ao exercício do controle social. Portanto, é necessário questionar se o cidadão e as entidades da sociedade civil dispõem de mídias que potencializam o exercício do controle social e se essas contêm dados e informações apropriados e suficientes a essa finalidade.

Controle social: importância de se exercê-lo

Estudos na área de financiamento têm-se dedicado a mostrar tanto a dificuldade em fiscalizar o cumprimento da vinculação quanto as possíveis formas de burla por administradores que acabam distorcendo, na prática, o sentido que se procurou atribuir aos dispositivos legais (OLIVEIRA 1999; DAVIES, 2001; MONLEVADE, 1997 e outros). Encontram-se, porém, lacunas na literatura ao se indagar sobre estratégias político-administrativas de melhorias no controle social dos recursos vinculados. Ou seja, a literatura sobre financiamento da educação tem influenciado o aprimoramento do controle social ao apontar relações entre custos/gastos e recursos disponíveis (ABRAHÃO, 2005; BRASIL, Ministério da Educação, 2001). e indicar as conseqüências dos mecanismos governamentais de gestão dos recursos vinculados (MARCELINO, 1999; ARELARO, 2005), mas é lacunar ao analisar a eficácia dos dispositivos públicos (mídias em sentido genérico) na promoção de uma cultura de controle social. Mesmo em trabalhos que visam maior informação da sociedade, em geral, e da comunidade escolar, em particular, a respeito dos mecanismos e das formas de fiscalização previstas na legislação para efetivar o cumprimento da lei, não são encontradas indicações sobre quais as mídias disponíveis para a efetivação do exercício do controle social relativo aos recursos destinados à educação.

O fato de os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino serem vinculados não assegura valores consensuais ou que esses estejam sendo utilizados de

acordo com os procedimentos necessários e/ou para as finalidades propostas. Um exemplo a esse respeito pode ser destacado na ação impetrada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Esta assegurou pela via do judiciário a aplicação do mínimo constitucional de 25% no ensino, enquanto a Lei Orgânica do município determinava que os recursos a serem aplicados atingissem até 30% da receita orçamentária (Lei orgânica municipal de 21 de março de 1990).² Outro exemplo é o caso dos prefeitos de 145 cidades brasileiras, sendo 129 do Estado de São Paulo que, passaram a usar os recursos destinados ao setor para pagar convênios com sistemas particulares de ensino³.

Como se trata de recursos públicos, é direito de qualquer cidadão entender e controlar a vinculação e a aplicação desses valores, para tanto, a disponibilidade de mídias acessíveis constitui parte da estratégia política necessária ao exercício da cidadania em âmbito local ou mesmo nacional. Diante da realidade político-administrativa brasileira, estruturada em três níveis de governo com autonomia de gestão financeira e convivendo com vinte e sete governos estaduais e mais de cinco mil governos municipais, a necessidade de maior participação da sociedade civil, no que diz respeito ao controle social, é vista como uma estratégia central para viabilizar a implementação da política de Estado a respeito dos recursos educacionais constitucionalmente vinculados.

Segundo Nassuno (1999, p.340) e Liszt (1999), ao se pensar em eficiência ou eficácia na prestação de serviços públicos num contexto democrático, parte-se do conceito de cidadania, associando seu desenvolvimento a um processo de conquista e expansão dos direitos do cidadão, iniciado com a afirmação dos direitos civis e que inclui o usufruto dos serviços associados aos direitos sociais. Nesse sentido, a participação dos cidadãos na gestão e no controle das entidades e dos órgãos governamentais representa fonte de informações sobre o desempenho dos burocratas e sobre a qualidade de serviços públicos. Assim, mecanismos que viabilizam a participação na gestão e no controle são estratégicos para garantir maior eficiência e qualidade na implementação de políticas públicas (NASSUNO, 1999, p.344).

No entanto, essas concepções acerca da participação cidadã na gestão dos recursos públicos, em especial os vinculados à educação, obscurece a vertente rousseauiana de

² Jornal Estado de Minas - terça-feira, 5 de março de 2002.

³ Jornal Folha de São Paulo – segunda-feira, 30 de janeiro de 2006.

cidadania, para quem o cidadão é a fonte primeira e direta da lei, restringindo sua atuação apenas à certificação da correta aplicação desses recursos. O desenvolvimento de uma cultura política de controle social dos recursos vinculados deverá subsidiá-lo na deliberação a respeito da formulação de ações e programas governamentais, expandindo a atuação de fiscalização. O controle social dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nos dias atuais enfrenta o desafio de maior transparência e eficácia na aplicação desses, mas especialmente a competência nas sociedades modernas de promover o direito do cidadão em participar do governo de seu território político.

A esse respeito, Barroso (2005), ao analisar o conceito de regulação das políticas públicas, alerta para as tendências de substituição parcial da regulação estatal por uma de iniciativa privada mediante a criação de quase-mercado educacional (BARROSO, 2005, p. 733). O controle social a ser exercido pelo cidadão é concebido e circunscrito à idéia de fiscalização da correta aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços utilizados, desvinculando-o da natureza da entidade responsável pela oferta dos serviços educacionais. Nessa orientação da política educacional, a prestação eficaz e eficiente dos serviços públicos apela ao controle social para a regulação institucional de mecanismos competitivos de oferta. Controle social é apreendido como estratégico ao exercício da boa *governance* em um contexto onde o Estado se exime da prestação direta de serviços. No entanto, destacamos que esse conceito não tem uma apreensão unívoca. Na atualidade, a falência do modelo de regulação burocrático-estatal e a emergência de novas formas de regulação e intervenção (Barroso, 2005, p. 746) solicita a apreensão cuidadosa dos significados desse conceito.

Controle social: trajetória de uma noção polissêmica

Esse conceito é com frequência utilizado pelos mais diversos autores e em contextos teóricos e metodológicos igualmente heterogêneos. Como afirmam Chunn e Gavigan (1988,p.149), num balanço crítico sobre o tema, a noção de controle social tem sido utilizada de maneira frequentemente acrítica, tanto por marxistas quanto por não-marxistas.

Para se ter maior precisão com relação à noção de controle social, é necessário uma recuperação de sua história, cujas raízes mais remotas podem ser encontradas nas

formulações clássicas de Émile Durkheim (1858-1917) no tocante ao problema da ordem e da integração social. Segundo Alvarez (2004), Durkheim se detém em fenômenos como o crime e a pena, que dizem respeito aos mecanismos empregados pela sociedade no momento em que alguém desobedece às normas sociais e ameaça a ordem social. Por exemplo, se o crime “ofende certos sentimentos coletivos dotados de uma energia e de uma clareza particulares” (DURKHEIM, 1978,p.120), a pena é uma reação coletiva que, embora aparentemente voltada para o criminoso, visa na realidade reforçar a solidariedade entre os demais membros da sociedade e, conseqüentemente, garantir a integração social. Portanto, a preocupação de Durkheim e de outros sociólogos do século XIX era com o conjunto da sociedade, e o problema principal consistia em como estabelecer um grau necessário de organização e de regulação de acordo com determinados princípios morais, mas sem o emprego excessivo da coerção (COHEN; SCULL, 1985, p.5).

Ainda, de acordo com Alvarez (2004), as reflexões de Durkheim antecipam as questões relativas ao controle social, já que a expressão propriamente dita foi desenvolvida pela sociologia norte-americana, sobretudo no século XX. O termo passa a ser utilizado para apreender, principalmente, os mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana. Em vez de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, esses pioneiros do tema estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social.

No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, a expressão começa a apontar em direção oposta. “Estudos no campo da Sociologia e da história do crime e do desvio recuperaram, por um lado, questões macrosociológicas, como a da relação do Estado com os mecanismos de controle social. Por outro lado, a coesão social não será mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas, sim, como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes” (ALVAREZ, 2004, P.169).

Enfim, a definição de controle social, a exemplo de outros, constituiu-se como um conceito polissêmico de acordo com a tendência de pensamento desenvolvida pelos estudiosos. No entanto, podemos afirmar que o entendimento de controle social cristalizou-se no senso comum a partir da segunda metade do século XX, como

expressão de práticas ou relações de poder, seja do Estado sobre a sociedade, seja dessa sobre seus membros (ALVAREZ, 2004, p.169).

Um dos autores que muito influenciou os debates mais recentes relativos à temática do controle social foi Michel Foucault, uma vez que visava pensar as práticas de poder – que não se reduzem às formas instrumentais e funcionais de controle social (LACOMBE, 1996) – como produtoras de comportamentos, de formas de saber e de formas de subjetividade. As pesquisas desse autor se aproximaram das tentativas reunidas em torno da noção de controle social no chamado segundo momento de sua trajetória, nos estudos convencionalmente circunscritos ao que Foucault chamará de “genealogia do poder” (ALVAREZ, 2004, p.171).

Nas discussões travadas por Foucault em seus estudos sobre temáticas como as do biopoder – “poder que se exerce, positivamente, sobre sua vida, que empreende sua gestão, sua majoração, sua multiplicação” (FOUCAULT, 1999, p.129) – ou da governamentalidade, a noção de poder não pode ser reduzida nem a um simples diagnóstico da intensificação do controle social nem a uma visão do poder como unidimensionalmente repressivo já que, embora o poder produza certamente controle, ele produz igualmente outras coisas (LACOMBE, 1996, p.337). Ao enfatizar o poder como rede de relações de força, como mecanismo que tanto obriga quanto habilita para a ação, ao colocar igualmente resistência no cerne das práticas de poder, ao negar que os efeitos do poder sejam uniformizados ou unitários, Foucault distancia-se das teses simplistas com referência à intensificação crescente do controle social (LACOMBE, 1996, p.342).

Para Alvarez (2004, p.173) com base em uma leitura mais rigorosa da obra foucaultiana, “torna-se possível perceber como as reflexões e pesquisas empreendidas por Foucault podem fornecer saídas aos impasses anteriormente diagnosticados no campo de estudos recoberto pela noção de controle social”. A referência foucaultiana nos possibilita pensar o conceito de controle social associado ao modelo de Rousseau acerca da cidadania, como um exercício individual e/ou coletivo de intimidade com o corpo político, no caso o Estado, no qual o poder possa ser exercido como rede de relações de força, como um mecanismo que convida à deliberação, a respeito dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, por exemplo, ou a restringe.

O ponto de partida de práticas mais democráticas de controle social passa a ser a própria sociedade, vista como a origem do poder.

Ao analisar o conceito de regulação conquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, Barroso (2005, p. 741) aponta a emergência de propostas alternativas que vão no sentido de procurar um equilíbrio entre o “Estado” e o “mercado” e indica, também, a importância da recomposição das relações entre Estado e mercado, no que se refere ao fornecimento e ao financiamento dos serviços públicos, articulados a um projeto político nacional. No Brasil, a engenharia de financiamento do ensino fundamental e, possivelmente, da educação básica contribui na estruturação de novas relações entre os entes federados e pode fixar com relativo sucesso e estabilidade elementos de base para uma nova lógica de regulação sistêmica da expansão da educação pública [REDACTED]. Questiona-se então se essa nova lógica em um Estado federado, composto por diversos entes com competências privativas e concorrentes, quanto à oferta dos serviços educacionais, pode também contribuir para a multiplicação das instâncias e dos momentos de decisão e exigir um papel renovado para a ação do Estado, com o objetivo de assegurar um projeto político em seu território de prestação de serviços educacionais que assegurem direitos.

Para responder a essa questão, argumentamos que a expansão no Brasil de um sistema público de educação básica descentralizado requer, também, um pensar e um agir sobre mídias de acesso a informações relacionadas aos recursos vinculados, como estratégias para o exercício do controle social. E essa reflexão envolve, por sua vez, o desenvolvimento de instrumentos capazes de potencializar ações que convidam à deliberação cidadã no tocante a dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Controle social: reflexões sobre sua utilização

Com relação à noção de controle social, muitos pesquisadores contemporâneos buscam desenvolver as questões abertas pelos debates em torno das suas possibilidades e insuficiências. Esse termo foi recentemente apropriado pelo senso comum, que inverteu seu significado original estabelecido pela Sociologia e pela Psicologia (CARVALHO, 1996, apud. CAMPELLO 2003, p.3). De conceito descritivo do processo de influência e

domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais), transforma-se em conceito operacional para designar o processo e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado. Nesse sentido, controle social passou a designar formas de exercício do poder por atores os mais diversos presentes na sociedade civil, a fim de deliberar sobre aplicação de recursos e a obrigação de fazê-lo por parte das autoridades públicas.

Para Simionatto (2001, p.9), "o controle social, também denominado de democracia direta, refere-se às formas organizativas formais e informais da sociedade necessárias à fiscalização das organizações públicas e privadas". Nesse sentido, o termo fiscalização conduz a uma interpretação mais restritiva do conceito de controle social, em que o cidadão atua apenas no acompanhamento e na supervisão da aplicação de recursos. Essa dimensão nos parece presente ao analisarmos as atribuições estabelecidas na Lei nº 9424, que criou o FUNDEF. Nessa norma, aos conselhos do FUNDEF é assegurada a participação de diferentes representantes da sociedade vis-à-vis com a representação do *corpus* burocrático estatal;⁴, entretanto lhes são atribuídas ações de acompanhamento e de controle social (fiscalização) sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo (§4º, art. 4º, Lei 9424/1996) sem a possibilidade de uma estrutura administrativa própria (§4º, art. 4º, Lei 9424/1996), que lhes assegure, por exemplo, estudos de avaliação de impacto da aplicação efetuada, entre outros aspectos.

Carvalho (2001, p.1) considera que, "no processo democratizante, a relação sociedade civil/Estado realiza-se no discurso dialógico, procedente da acessibilidade e cognição das informações sobre o Estado, percebidas na abrangência do seu comprometimento, da sua efetividade e da sua transparência.". O autor destaca que, ante o volume de dados e comunicações geradas pelo Estado, é necessária a construção de um sistema informacional complexo. Mas a obtenção dessas informações "se dá através da contabilidade governamental e/ou dos complexos pareceres e acórdãos, sujeitos às peculiaridades de códigos e jargões técnico-profissionais de difícil acesso, além dos círculos especializados da contabilidade Pública, da Administração Pública, da Economia, da Engenharia e do Direito Público" (CARVALHO, 2001, p.1), não conseguindo enriquecer o processo dialógico entre a sociedade civil e o Estado e

⁴ Em número não paritário (art.4º, §1º, Lei 9424/1996).

deixando a percepção de que o controle é exercido fora da circunscrição da cidadania, sendo de interesse apenas aos atores público-estatais e público-políticos.

Nesse sentido, o controle social dos recursos destinados à educação constituir-se-ia como um diálogo acessível apenas aos iniciados, inexistindo meios (mídias) de informação e formação do cidadão. De acordo com Davies (2001), para se compreender um orçamento ou balancete, é necessário uma formação para decifrá-los. Nos conselhos gestores, se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem formação adequada para essa análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente.

O conceito de controle social, em sua acepção mais atual, derivaria da ampliação da esfera pública e do enfraquecimento dos limites Estado/sociedade (BARBOSA, 2001 apud. CAMPELLO, 2003, p.4). A discussão tem aumentado diante da certeza de que é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal. Barbosa (2001) destaca, ainda, que nesse contexto a idéia de controle social é inovadora porque se distancia da forma mediada – mediante a democracia representativa - e prescinde da participação imediata e direta da sociedade. Ou seja, essa autora defende que, para os cidadãos exercerem controle sobre o(s) governo(s), é necessário que haja acesso à informação, e que, quanto mais bem informada a população, mais condições ela terá de fazê-lo. No entanto, em Barbosa (2001), controle social é apreendido como formas operacionais que favoreçam o domínio pela sociedade das ações governamentais, restringindo sua dimensão de promoção da cidadania ativa.

Nessa discussão, outro aspecto fundamental foi acrescido por Liszt (1999, p. 252). O controle social tem sido tradicionalmente visto como o aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado. Com o desenvolvimento das organizações públicas não estatais, surge a necessidade de uma autoridade fundada democraticamente para justificar e regular esse terceiro setor. O controle social passa a ter duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e inventar formas de controle da sociedade sobre si mesma. Nesse sentido, esta última forma, apontada

por Liszt (1999), envolve o exercício do controle social com a efetivação de políticas de Estado, *in casu* as relativas ao financiamento do direito à educação.

Estudos recentes das experiências de orçamento participativo (MARQUETTI et al, 2003; AVRITZER, 2003) apontam suas potencialidades democráticas de promoção de controle social. Teria o orçamento participativo (OP) potencial para se tornar uma política participativa capaz de organizar a distribuição de políticas sociais, a incorporação de minorias e o debate participativo (AVRITZER, 2003), contribuindo desse modo para a promoção de uma cultura de controle social? A superação da oposição entre distribuição/participação e pluralização/integração (AVRITZER, 2003, p. 24) presentes nas experiências de OP envolve, ainda, no campo do financiamento da educação, acesso a informações sobre a engenharia operacional de arrecadação e distribuição dos recursos vinculados. Na linha de pensamento desenvolvida por Liszt (1999) o duplo caráter do controle social dos recursos vinculados requer do cidadão conhecimentos e informações sobre os mecanismos operacionais da política de Estado.

Controle social: dificuldades na sua operacionalização

Campello (2003, p.2) ressalta, ainda, que a cultura do controle social é de difícil implementação e faz referência a Pessoa (1999) que destacava alguns dos fatores causadores desse embaraço como:

A falta de preparo educacional da população em geral; a inexistência de mecanismos que favoreçam a transparência da execução dos atos administrativos; a falta de acesso a dados e informações na esfera pública, particularmente quanto aos dados orçamentários e financeiros; a legislação complexa, dúbia e no mais das vezes hermética em termos de linguagem; baixa participação dos cidadãos em instituições de classes como sindicatos, cooperativas, associações, clubes, partidos e outras organizações civis; dificuldade de acesso do cidadão ao poder público, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário; baixo nível de proteção dado ao cidadão que denuncia irregularidades; baixa confiabilidade do cidadão nos agentes do estado e nos agentes políticos; alto grau de impunidade; existência de mecanismos de controle pouco eficazes e pouco efetivos (PESSOA, 1999, apud. CAMPELLO 2003).

Tais fatores revelam o desinteresse do Estado na promoção de maior controle social, a inexistência de estratégias mais institucionalizadas capazes de promovê-lo, como também apontam para a necessidade de desenvolvimento de mecanismos que sejam

mais eficientes do ponto de vista de formação de cultura de controle social dos processos governamentais.

Bresser Pereira et al. (1999), após diagnosticarem a necessidade da reforma do aparelho do Estado e, de forma normativa, sugerirem sua implementação por meio de um Plano Diretor, apontavam o controle social como estratégia atual de defesa do interesse público e dos direitos de cidadania e de aprofundamento da democracia. Os autores destacam que para isso seria fundamental o desenvolvimento de um espaço público de controle social, complementando os mecanismos da democracia representativa. Concluem sua análise destacando a necessidade de desenvolver capacidades para atuar em um cenário que reflita as condições de opacidade informacional presente na sociedade brasileira.

A reflexão de Bresser Pereira influenciou fortemente a reforma do Estado brasileiro ocorrida a partir da segunda metade dos anos noventa, e seus trabalhos constituem uma das principais referências da vertente do pensamento no Brasil em administração pública, conhecida como *new public management* (NPM). Nessa vertente, o conceito de controle social foi aproximado ao de “*accountability*” e este, por sua vez, concebido no senso comum como capacidade e necessidade de prestação de contas. Controle social circunscreve-se, nessa perspectiva, à dimensão de aferição da eficiência e eficácia, seja do financiador, seja do executor, seja do consumidor, na prestação dos serviços públicos contratados. Governos ou mesmo unidades escolares devem gozar de autonomia para estabelecer contratos de prestação de serviços, bem como ser monitorados quanto ao cumprimento dos termos do contrato.

Walker (2002), ao analisar o significado do conceito de *accountability* em três grandes linhas do pensamento sociológico, conclui assinalando que a prestação de serviços sociais acha-se envolvida em uma rede múltipla de relações de *accountability* e que é importante localizarmos o ponto de vista sobre o qual construímos nossa concepção. Com suporte em Foucault (1999) destaca as assimetrias de poder entre os discursos concorrentes e as possibilidades de desafios aos discursos hegemônicos, especialmente quando novos atores passam a atuar em um campo de disputas. Nesse sentido, a regulação sistêmica dos serviços sociais envolve, por um lado, aperfeiçoamento da capacidade de coordenação e direção do Estado, e, por outro, requer a redefinição e a

articulação de canais permanentes de negociação com a institucionalização do controle social.

Na atualidade, o debate em torno do conceito de controle social pode ser dimensionado valendo-se da concepção foucautiana sobre o poder conquanto mecanismo que tanto obriga quanto habilita a ação. Ação que se faz, por sua vez, com base em posições assimétricas em um campo de disputa, em nosso caso, a política de financiamento da educação básica. Ao comparar a lógica dominante em matéria de gestão dos recursos financeiros em cinco países europeus Barroso et al. (2002) destaca a flexibilização das fontes de recursos, em simultâneo com maior rigidez na prescrição normativa de sua aplicação. Os autores concluem que esse movimento incentiva a adoção de dispositivos de regulação centrados na avaliação externa e de “*accountability*” (Barroso et al, 2002, p. 35). Ou seja, verifica-se a adoção de uma engenharia de financiamento capaz de permitir a participação da comunidade escolar no gerenciamento dos recursos disponíveis e/ou na captação de recursos próprios, mas mantém-se a subordinação em relação à organização do ensino e resultados alcançados.

No Brasil as relações assimétricas no campo da política de financiamento de educação básica decorrem de um sistema educacional onde os estados e os municípios, apesar de sua heterogeneidade fiscal, são as instâncias federadas que mais se ocupam com essa área, pois respondem pela grande maioria do poder de financiamento e comprometem parcela razoável de seus recursos nessa direção (Castro & Sadek, 2003). Nesse sentido, a engenharia operacional de vinculação e subvinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, estabelecida desde o texto constitucional, pode favorecer à construção de novas formas organizativas (meios e redes de comunicação) e novas modalidades de regulação capazes de impulsionar uma cultura de controle social.

Considerações finais

Nos últimos anos, verificamos com a implementação do FUNDEF à ampliação do atendimento nos sistemas municipais de ensino. Esse crescimento, aliado à autonomia política assegurada no texto constitucional, leva-nos a indagar sobre o desenho político-institucional adequado a um sistema descentralizado e, no interior dessa discussão, às formas operacionais de controle social. Sem desconhecer a importância política de

mecanismos que assegurem a fiscalização dos recursos vinculados à educação, a construção de uma esfera pública neste país envolve o desenvolvimento de estratégias de controle social capazes de fortalecer mídias (meios e redes de comunicação), em que políticas de Estado não sejam subsumidas a interesses localizados e, ao mesmo tempo, atores políticos organizados ou cidadãos possam dispor de informações precisas e adequadas à sua avaliação, quanto ao mérito e ao valor dos recursos educacionais a serem aplicados.

Reforçar a dimensão pública da educação básica no Brasil passa, inicialmente a nosso ver, pelas lutas em torno da ampliação dos recursos estatais. No entanto, a destinação de maiores recursos deverá articular estratégias capazes de promover controle social da sociedade sobre o Estado e dessa em relação à efetivação de política de Estado para além de interesses localizados. As experiências de orçamento participativo apontam nesse sentido, no entanto a ausência de mídias com informações suficientes e adequadas obstaculizam a atuação dos cidadãos nesses fóruns. Pesquisa em desenvolvimento tem demonstrado que gestores educacionais e cidadãos desconhecem ou têm dificuldade de acesso aos demonstrativos municipais de receita e despesa e, quando acessíveis encontram dificuldades para relacionar as informações disponíveis com a realidade das escolas:

Pelo que está no papel está tudo ok. Mas na realidade não sei se condiz com a realidade. No papel está tudo ok, está tudo certinho. Mas, na realidade eu acho que não condiz não. Eu, pessoalmente, de repente eu estou até enganada, mas pelo que eu vejo, pela experiência que eu tenho não [condiz].. (Entrevista realizada com vereadora de uma cidade do interior de Minas Gerais)

Referências bibliográficas

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.26, n. 92, p. 841-858, Especial – Out. 2005.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.01, p.168-176, jan./mar. 2004.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.26, n. 92, p.1039-1066, Especial – Outubro de 2005.

AVRITZER, Leonardo. Limites e possibilidades da expansão democrática no Brasil. Ciclo de seminários Fórum Social Brasileiro, Belo Horizonte: IBASE. nov. de 2003. Disponível em: <<http://www.ibase.br>> Acesso em: 22 out. 2005

BARBOSA, Sandra Pires. (2001). Direito à informação e controle social. *Teia Jurídica*. Disponível em: <<http://www.teiajuridica.com>> Acesso em: 22 out. 2005.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.26, n. 92, p.725-751, Especial – Outubro de 2005.

BARROSO, João. et. al. Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités em Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal: synthèse dès études de cãs nationales. In: EUROPEAN PROJECT. Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: an European comparison. Set. 2002. Disponível em: www.girsef.ucl.ac.be/deliverable3.pdf Acesso em 2005.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de out. de 1988.

BRASIL, Lei n. 9424, de 26 de out. de 1996.

BRASIL, Lei n. 9394, de 20 de dez. de 1996.

BRASIL, Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto. O controle social dos processos orçamentário e financeiro dos municípios. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2003, Cidade do Panamá, 2003.

CARVALHO, Antônio Ivo. *Controle social: aparato regulatório e práticas emancipatórias*. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BELO HORIZONTE, 5, 1996, Belo Horizonte. *Caderno de Textos*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1996.

CARVALHO, José T. Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do Estado. *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 22 out. 2005.

CASTRO, J.A.; SADECK, F. Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

CHUNN, D.E.; GAVIGAN, S.A.M. Social Control: analytical tool or analytical quagmire? *Contemporary Crises*, Dordrecht, v.12, n.02, p.107-124, 1988.

COHEN, S.; SCULL, A. Introduction: Social Control in History and Sociology. In: _____ . *Social Control and the State: historical and comparative essays*. Oxford: Basil Blackwell, 1985. p.01-14.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as Verbas da Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

DUARTE, MRT. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.26, n. 92, p.821-839 Especial – Outubro de 2005.

DURKHEIM, E. As regras do método sociológico. In: _____ . *Durkheim*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p.71-161. (Coleção Os Pensadores).

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999. 152p.

BRASIL. Ministério da Educação. Subsecretaria de Orçamento. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

LACOMBE, D. Reforming Foucault: a critique of the social control thesis. *The British Journal of Sociology*, London, v.47, n.02, p.333-352, jun. 1996.

LEMOS, Mauro Borges; JAYME JÚNIOR, Frederico Gonzaga; ANDRADE, Mônica Viegas *et al.* *Relatório Final de Atividades: módulo – financiamento e gastos com educação*. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, [s.d], 113p. Relatório.

MARQUETTI, Adalmir *et al.* *A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

MONLEVADE, João. *Educação Pública no Brasil: contos e descontos*. Brasília: Idéia Editora, 1997.

NASSUNO, Marianne. O Controle Social nas Organizações Sociais no Brasil. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da Educação, In: Oliveira, D.A.; Duarte, M. R.T. (orgs.) *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*, Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PEREIRA, L.C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*, São Paulo: UNESP, 1999.

PESSOA, Mário Falcão. *Fundamentos para uma Política de Promoção da Ética na Administração Pública*. 1999, Palestra. Mimeografado.

PINTO JMR. Um fundinho chamado "Fundão". In: Dourado, LF (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas, SP, Autores Associados - Ed. da UFG, Goiânia, GO, pp. 85-98.

R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 1-274, jan./dez. 2001.

SIMIONATTO, Ivete. Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão. Disponível em:

<<http://www.artnet.com.br/gramsci/texto1.html>> Acesso em: 22 out. 2005.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Controle Social. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

WALKER, Peter. Understanding accountability: theoretical models and their implications for social service organizations. *Social policy and administration*, Oxford, v. 36, n. 01, p. 62-75, fev, 2002.