

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA EDUCACIÓN Y LOS CANALES DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos (Universidade Federal do Pará)*
tefam@ufpa.br / tefam@uol.com.br
Dalva Valente Guimarães Gutierrez (Universidade Federal do Pará)**
dalvalen@gmail.com

Recibido: 7/08/2012 Aceptado: 28/11/2012

Resumen

Presentamos aquí algunos de los elementos de recorte para la discusión de Control Social de la política de educación pública que muestra los Consejos de Control Social en la Educación. El estudio se llevó a cabo dentro de la búsqueda local llamado “Las contribuciones de las asociaciones establecidas por los municipios de Pará y el Instituto Ayrton Senna Foundation y Vale do Rio Doce a la oferta educativa y la gestión de la educación pública” ligada a la encuesta nacional que se ocupa del “Análisis de las consecuencias de las asociaciones firmado entre los municipios y de la Fundación Ayrton Senna, para la prestación de la educación”, financiado por el CNPq, ya ha completado. Ambos estudios tienen por objeto analizar las consecuencias para la provisión de educación pública y la gestión de las asociaciones entre los sectores público y privado, respectivamente, representados por los municipios y las organizaciones del tercer sector, en particular el Instituto Ayrton Senna. La metodología utilizada fue la investigación documental y bibliográfico, a través del cual se realizó una encuesta sobre el tema con el fin de situar la discusión del control social en Brasil, en sus fundamentos históricos, conceptuales y legales.

* Pós-doutoramento em gestão e organização educacional na Universidade de Aveiro em Portugal e em Memória Social na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Professora associada III, do quadro permanente da Universidade Federal do Pará.

** Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010), Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Pará e Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará. Professora da Universidade Federal do Pará.

Palabras clave

Asociaciones público-privadas – La educación – La participación.

Abstract

We present here a clipping elements for the discussion of Social Control of Public Education Policy showing the Councils of Social Control in Education. The study was conducted within the local search called “Contributions of partnerships established by municipalities in Pará and the Instituto Ayrton Senna Foundation and Vale Foundation to educational provision and management of public education” linked to the national survey that deals with the “Analysis of the consequences of partnerships signed between municipalities and the Ayrton Senna Foundation for the provision of education” funded by CNPq, already completed. Both studies seek to analyze the consequences for the provision of public education and management of partnerships between the public and private sectors represented respectively by municipalities and third sector organizations, specifically the Instituto Ayrton Senna. The methodology used was documentary and bibliographical research, through which we conducted a survey on the subject in order to situate the discussion of social control in Brazil in its historical underpinnings, conceptual and legal.

Key words

Public-private partnerships – Education – Participation.

Introdução

Este trabalho apresenta alguns elementos para a discussão sobre o Controle Social das Políticas Educacionais Públicas evidenciando os Conselhos de Controle Social na educação, a partir de estudo desenvolvido no âmbito da pesquisa local denominada “Contribuições de parcerias firmadas por municípios paraenses e o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Vale do Rio Doce para oferta educacional e gestão da educação pública” vinculada à pesquisa nacional que trata da “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”, financiada pelo CNPq, já concluída.

Ambas as pesquisas buscam analisar as conseqüências para a oferta e a gestão da educação pública, derivada das parcerias firmadas entre o público e o privado representadas respectivamente por municípios brasileiros e organizações do Terceiro Setor, mais especificamente o Instituto Ayrton Senna. No caso do Estado Pará, além do IAS, investiga-se também parcerias com a Fundação Vale do Rio Doce, que não fará parte deste recorte apresentado.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, por meio da qual realizamos levantamento sobre o tema com o objetivo de situar a discussão a respeito do controle social no Brasil em suas bases históricas, conceituais e legais.

O texto está basicamente dividido em duas partes. A primeira trata de algumas reflexões teóricas a respeito do conceito de Estado e sociedade civil e da relação entre essas instâncias nos marcos do capitalismo do século XXI, objetivando esclarecer a lente teórica utilizada para a leitura do controle social. A segunda trata de situar a discussão a respeito do controle social em suas bases históricas, conceituais e legais. Por fim, traz algumas considerações a título de conclusão.

1 – Estado e sociedade civil: consenso para garantir a perpetuação do capitalismo pelo controle social?

As últimas três décadas do século XX representaram um marco nas reformulações das funções estatais decorrentes das mudanças macroeconômicas mundiais que inauguraram novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Esta na concepção de Marx (2001) inspirado em Hegel é entendida como uma espécie de transição da sociedade feudal para burguesia:

[...] como o terreno do materialismo crasso, das modernas relações de propriedade, da luta de cada um contra todos e do egoísmo, a sociedade civil surge, da destruição da sociedade medieval. Anteriormente, os indivíduos eram parte de muitas sociedades diferentes [...] Quando essas sociedades se desagregaram, emergiu a sociedade civil, na qual o indivíduo tornou-se de suma importância. Os antigos laços de privilégio foram substituídos pelas necessidades egoístas dos indivíduos atomísticos, separados uns dos outros e da comunidade. Os únicos laços que existem entre eles são proporcionados pela lei, que não é produto de sua vontade [...] (p.47-48).

Os estudos de Coutinho (1989; 2000) dão conta de que para Gramsci, o conceito de "Estado restrito" exposto por Marx e Engels segundo o qual "o governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa" se torna insuficiente para dar conta da complexidade da relação entre Estado e sociedade num quadro de modificações crescentes em função da nova estrutura das democracias modernas. A estrutura do Estado que tinha na repressão – no monopólio legal, coerção, violência – o modo principal através do qual o Estado faz prevalecer sua natureza de classe não daria mais conta da nova realidade institucional e social a partir do século XX que, dada a sua complexidade, passa a demandar menos força e mais consenso para a obtenção da hegemonia (1).

Na concepção gramsciana, o Estado é então compreendido não somente como a sociedade política que representa o sentido de coerção, de ditadura, de violência, enfim, de "máquina de repressão", mas é também uma espécie de Centauro e tem também o seu lado humano, a instância da hegemonia, que,

para Soares (2000) é: “a sociedade civil como esfera da educação permanente do consentimento das grandes massas” (p. 101). A complexidade do Estado e o protagonismo que emergia de novas organizações de massa demandavam uma “socialização política” e uma ampliação do conceito tradicional de Estado, processo assim explicitado por Coutinho (2000): “Nos primeiros regimes liberais, de participação restrita, o Estado aparecia praticamente como o único ator político coletivo. Com a socialização da política, essa situação se altera: surge uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos de novo tipo, com um papel mais ou menos decisivo na correlação de forças que determina os equilíbrios de poder. Com isso, a esfera da política se amplia para além do âmbito do Estado em sentido estrito, ou seja, das burocracias ligadas aos aparelhos executivos e repressivos” (p.28).

Gramsci (1982) evidencia que: “Ao lado do Estado-coerção, surge o que Gramsci chamou de “sociedade civil”, formada pelo conjunto plural dos sujeitos políticos coletivos, ou, na terminologia do pensador italiano, pelos “aparelhos ‘privados’ de hegemonia”. Com o ingresso na esfera pública de múltiplos interesses organizados, a obtenção do consenso – da hegemonia resultante da busca de legitimação – tornou-se um recurso decisivo da ação política” (p. 148).

Por conseguinte, a visão de Estado de Gramsci poderia ser resumida na seguinte estrutura: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção” (p. 149). Esses são os elementos que o fazem conceituar o Estado (Semeraro, 2001) como um: “conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” (p. 149).

Se levarmos em consideração a concepção de sociedade civil de Gramsci como espaço de disputa, de concepções diferenciadas de mundo, talvez seja mais fácil entendermos a dificuldade de se fazer o controle social de políticas públicas. A sociedade não é neutra nem tampouco harmônica, e os antagonismos e conflitos de classe tendem a refletir-se nas organizações que compõem esses conselhos. Neste sentido, Montaño (2002) evidencia “a impropriedade da expressão organizações da sociedade civil ou organizações do Terceiro Setor, e diríamos até mesmo a expressão entidades públicas não-estatais, na medida em que com elas: equaliza-se numa mesma categoria, um conjunto heteróclito e contraditório de setores, não apenas diversos, mas fundamentalmente antagonicos” (p.274).

Ao pensá-los como sujeitos unos, destituídos dos antagonismos e complexidades próprios das relações de classe, corre-se o risco de se adotar uma visão ideológica da sociedade civil, como se tudo o que daí proviesse estivesse comprometido com objetivos de emancipação. Pelo contrário, como parte da totalidade social, a sociedade civil deve ser vista como complexidade, diversidade e até mesmo antagonismo, já que é composta por setores dos

mais diversos interesses particulares e de classe. De fato, a visão de classe do Movimento dos Sem Terra - MST certamente não é a mesma que a da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, embora ambos pertençam genericamente ao terceiro setor ou sociedade civil.

Nesta perspectiva acima, seria mais apropriado falar de lutas *na* sociedade civil e não *da* sociedade civil uma vez que as lutas aí travadas para Montañó (2002): “não são lutas da sociedade civil contra o Estado, mas lutas dos trabalhadores contra o capital, desenvolvidas ora no Estado, ora na sociedade civil, ora no mercado, ora no espaço produtivo” (p.276).

A mistificação, a personificação e a homogeneização da sociedade civil ou do terceiro setor “contribui para facilitar a hegemonia do capital” (Ibid., p.280) na medida em que desarticula a luta e obscurece as relações de classe, presentes na sociedade.

É nos marcos dessa permanente busca de consenso por parte dos que detêm os meios de produção neste início do século XXI, que entendemos que se configura o hibridismo que tem permeado as relações entre Estado e Sociedade Civil materializando-se nas parcerias público-privadas na gestão de políticas sociais.

As políticas públicas neste Estado funcionam como estratégias de regulação social aqui entendida como um conjunto de regras ou mesmo como conjunto de formas institucionais, que vigoram com temporalidade e territorialidade (Clivelari, 2000), cuja conformação envolve além do arcabouço jurídico, as culturas institucionais, a correlação de forças políticas e outros elementos. Portanto, a regulação nesta perspectiva faz parte do sistema de dominação baseada no consenso. A busca de consenso também perpassa a criação de organismos de controle social a partir do final do século passado, tais como os Conselhos de Controle social na educação.

2 – Controle Social: marcos históricos, conceituais e legais

A derrocada do governo militar no Brasil em meados da década de 1980, abriu novas perspectivas de participação popular na definição de políticas públicas. Assim, temas como participação, democracia, cidadania, passaram a ser constantes nas pautas de reivindicações populares em favor da adoção de práticas voltadas para o fortalecimento e para a garantia da presença da sociedade civil nos processos decisórios da administração pública. Buscava-se democratizar as relações de poder por meio da criação de mecanismos que oportunizassem a elaboração, o acompanhamento, o controle da implementação de políticas públicas, especialmente as educacionais.

A resposta a essas reivindicações se consubstancia por meio da institucionalização de Conselhos Gestores prevista pela Constituição Federal de 1988 atribuindo à sociedade possibilidades mais concretas de participar da gestão da coisa pública. Ao estabelecer o direito de participação popular nas

decisões estatais por meio de associações representativas no planejamento municipal (Artigo 29, XII), no gerenciamento da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), na saúde (art. 198, III), na assistência social (art. 204, II), na educação (Art. 206, inciso VI) abre-se um grande leque para legitimar tais conquistas. Desta forma, Peroni (2008) escreveu: “a criação de conselhos está intimamente vinculada, nesse período [década de 1980], à democratização do público e ao controle social” (p. 195).

O sistema de controle, esboçado na Constituição Federal de 1988, baseia-se nos sistemas de freios e contrapesos pela separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) que, em seu Art. 74, determina a necessidade de os poderes manterem de forma integrada um sistema de controle interno, bem como um sistema de controle externo exercido pelo legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas. O artigo 70, § único da Constituição Federal, determina ainda a exigência de prestação de contas pelos gestores públicos definindo que: prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e seus desdobramentos propiciou a associação entre o setor privado e público na gestão pública, implicando na expansão da participação da sociedade no controle da administração contribuindo assim para o que se convencionou denominar de “controle social”.

É também no limiar dos anos de 1990, que a participação e a democratização da gestão educacional são ressignificadas em função da crise fiscal do Estado que implicou na redefinição de seu papel (PERONI, 2003). Assim, ao longo dessa década, o Estado buscou novas formas de gestão dessas políticas repercutindo numa maior responsabilização da própria sociedade pela sua execução proliferando as parcerias público-privadas. No âmbito educacional, Gouveia e Souza (2006) dizem que: “este avanço institucional da idéia de participação na gestão e, especialmente no controle das políticas educacionais tem levado, inclusive, a uma pulverização dos espaços e a uma fragmentação da ação” (p. 138), na medida em que os Conselhos passam a assumir funções antes restritas aos Tribunais de Contas, de certa forma minimizando a ação do poder estatal.

Ao destacarmos a questão do controle social é importante salientar que este é um termo que apresenta diferentes significados e noções, sendo, portanto importante situarmos a discussão teórico-conceitual a respeito. O controle social na acepção de Berta Valle (2008) pode ser entendido como “o acompanhamento e verificação dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações”(p. 66). Segundo essa autora, as principais experiências dessa participação cidadã têm sido

desenvolvidas no Brasil por intermédio de plebiscitos, consultas públicas a segmentos populacionais, orçamento participativo.

A perspectiva de controle social defendida por Teixeira (2002) é apresentada por meio de duas dimensões: “A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes” (pp.38-39).

A ideia de responsabilização dos agentes públicos pelos atos administrativos guarda estreita relação com a visão da gestão gerencial ou de controle por resultados proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Estado. Bresser Pereira (1997), um dos principais mentores do Plano, defende a existência de três mecanismos de controle fundamentais: O Estado, o mercado e a sociedade civil. No primeiro, estaria incluído o sistema legal ou jurídico constituído pelo conjunto de normas jurídicas representando o mecanismo mais geral de controle, pois estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar, ou seja, um macro-controle. Já o mercado seria o sistema econômico por meio do qual o controle se realiza via competição. Por fim, na sociedade civil estariam os grupos sociais que tendem a se organizar para defender interesses particulares ou públicos.

A partir dessa classificação e utilizando um critério funcional, o autor distingue três formas de controle: a) o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; b) o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e c) o controle econômico, via mercado.

Se apelarmos à história do desenvolvimento do capital, vamos observar que nas sociedades primitivas e no patrimonialismo, o espaço público e o privado eram confundidos; no capitalismo liberal o espaço privado se separa do público e ganha autonomia; no capitalismo burocrático, o espaço público cresce, mas na forma de estatal; no capitalismo do século XXI o espaço público volta a crescer, mas no plano não-estatal do controle social. Os mecanismos de democracia direta tais como os Conselhos de Controle ficam em segundo plano na concepção de Bresser Pereira (1997) que entende ser o mercado a melhor opção de controle, tal como afirma: “O mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência, obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle” (p. 76).

Ao contrário de Bresser Pereira, entendemos que a participação da sociedade civil como forma de controle é fundamental para o fortalecimento

da democracia, pois ratifica a possibilidade do exercício da cidadania principalmente dos que não tem vez e voz, concordando com Jacobi (2008) para quem “a participação social caracteriza-se como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, principalmente dos setores mais excluídos” (p. 119). Neste sentido, o controle social é compreendido neste trabalho como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania.

Arretche (1997) alerta para o fato de que a descentralização de políticas sociais se não vierem acompanhadas de descentralização de poder decisório, representará tão somente a desconcentração de funções. Para que o processo descentralizador democrático se concretize, é indispensável repensar os formatos das próprias instituições sociais, ou nas palavras da autora: “Isso não significa dizer que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento de democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isso, faz sentido supor que instituições de âmbito local dotadas de efetivo poder, possam representar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo” (p. 133).

É na perspectiva de descentralização dos poderes decisórios que os Conselhos de Controle Social emergem ao longo da década de 1990. Um significativo arcabouço jurídico para a garantia do controle social por parte do cidadão brasileiro foi aprovado como parte dos desdobramentos da CF de 1988, tais como a LDB 9.394/96 (art. 72); a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério – FUNDEF e Lei 9.424/96 que o regulamentou, a Lei complementar 101/2000 chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a Emenda Constitucional nº. 53 de 24/12/2006 e a Lei nº 11.494 de 20/06/2007 que cria e regulamenta o Fundo de Desenvolvimento, Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB respectivamente; a Lei 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação entre outros instrumentos legais. Estes dispositivos legais prevêem a existência de conselhos de controle social, tais como Conselhos Escolares, Conselho de Alimentação Escolar – CAE, Conselhos Municipais de Educação e Conselhos de Controle Social – CACS do FUNDEF e do FUNDEB.

Vários estudos (Duarte 2008; Jacobi 2008; Barbosa 2006; Valle 2008; Gutierrez e Gemaque 2005; Sousa 2006) apontam os limites e as dificuldades de funcionamento dos Conselhos de Controle Social de recursos educacionais nas diferentes regiões brasileiras. A maior parte dos autores concorda que a dificuldade de efetividade desses Conselhos se deve entre outros fatores à falta de informação qualificada, pois em geral as mensagens são eminentemente técnicas e não permitem sua decodificação pelo cidadão comum. Exemplo disso

é a linguagem financeira que dificulta o entendimento por parte dos conselheiros sobre o financiamento público, limitando o seu efetivo acompanhamento.

Além disso, a forte influência do poder executivo nas escolhas das entidades com assento nos conselhos repercute na pouca representatividade de algumas delas que compõem tais órgãos colegiados. A dificuldade de compreensão do papel do conselheiro é também outro fator que tem contribuído para a sua não atuação.

A Constituição Federal de 1988, em Art. 5º já assegura dentre outros, a garantia do cidadão brasileiro receber informações de seu interesse particular ou 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Com tais dispositivos constitucionais se abrem possibilidades para que a sociedade possa exercer sua função, mas em um Estado representativo de uma classe no poder, como o brasileiro, tal direito expresso na Carta Magna, apesar de considerarmos um avanço à época em que essa foi promulgada, pouco tem reverberado para a maioria da população, em formas concretas de práticas cidadãs.

Alguns espaços importantes foram criados para a socialização de informações oficiais como o portal Transparência do governo brasileiro, das estatísticas do IBGE, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, outros sites da Capes e do CNPq com as diversas dissertações e teses de mestrado e doutorado, dentre outros. Mas isto tudo apesar de se configurar como um avanço, ainda não é acessível a uma grande parte de cidadãos brasileiros e a certas entidades da sociedade civil. Conforme Dropa (2003): “O que vem sendo constatado é que as informações disponibilizadas, ainda que sejam acessíveis e de conhecimento de muitos cidadãos, não possibilitam o exercício do controle social, devido à forma como as informações são disponibilizadas – sem os esclarecimentos necessários para sua apreensão” (p. 4).

Os caminhos são longos, tortuosos, obscuros e penosos para o cidadão comum conseguir um atendimento por parte do serviço público. Tem sido assim historicamente, apesar de alguns pequenos avanços nos últimos anos, em decorrência de lutas travadas, especialmente pelos movimentos sociais organizados. Quem de nós não tem um caso a relatar de descompromisso, desinteresse e negligência dos “servidores” públicos? São manifestações doentias da burocracia, que denominaríamos de burocratismo, porque a burocracia no Estado moderno caracteriza-se para Weber (2004) “como parte de um sistema de dominação: [...] em virtude da “legalidade”, da crença na validade de *estatutos* legais e da “competência” objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas, isto é, em virtude da disposição de obediência

ao cumprimento de deveres fixados nos estatutos [...]” (p.526). Porque neste tipo de Estado burguês moderno, a Burocracia é fundamental para manutenção do poder, ao permitir a garantia dos direitos legais de cidadania fundados na legislação e, contraditoriamente, pode-se afirmar que talvez em função de sua forma patológica o “burocratismo” entendido como um valor em si mesmo, cuja atuação é inegável para dificultar o atendimento eficaz daqueles direitos, mas dar continuidade do poder hegemônico do capital, de forma mais predatória e aguda nos países do capitalismo periférico, como o Brasil. Será possível o Estado brasileiro ou qualquer outro de conformação similar superar o sistema burocrático?

Isto, a nosso ver, tem contribuído enormemente para a disseminação do descrédito do “público” como inoperante, ineficiente, pesado. Daí a necessidade de procuramos desvelar seus elementos constitutivos, determinações estruturais e conjunturais nos quais se descortinam, para pensarmos na construção de uma travessia segura para um novo tipo de sociedade.

Sabemos que a própria estrutura do Estado concorre para o desenho desse cenário, quase sempre impermeável à participação ativa do cidadão. Governantes e parlamentares (poder político) mantêm em geral relações de apadrinhamento, de tutela, de favor, de clientelismo num processo perverso de troca desigual com os cidadãos para permanecerem na condição de mando e dominação. Isto, pode-se dizer que é parte de uma tradição autoritária do Brasil.

Apesar dos gestores públicos terem acesso a uma gama significativa de informações privilegiadas, em geral não as repassam para a sociedade como a democracia exige ou pelas próprias salvaguardas técnicas, manifestas num dialeto pouco compreensível para quem não possui o domínio na matéria específica.

Por outro lado, os próprios colegiados criados (2) para gerirem as diferentes áreas têm uma base estrutural quase intransponível, em que seus membros quase sempre desconhecem seu papel, importância e funcionamento. Na constituição desses colegiados de controle, seus componentes são pinçados dentre aqueles que estão mais próximos do poder de algum modo, com poucas possibilidades de atuação efetiva. Daí se transformarem em órgãos burocráticos, formais, dentro de uma concepção mais perversa, cuja existência é apenas institucional, como se fosse um fim em si mesmo; e quando diferem desse formato, também expressam em alguns casos um lócus de interesse do grupo do Governo no poder. Vejam-se os Colegiados gestores da educação, da saúde, do transporte terrestre, fluvial e aéreo como funcionam no Brasil ou como não funcionam.

No País dos privilégios, de imensas desigualdades sociais, como o Brasil, é difícil ou quase impossível se construir formas democráticas de controle social. Desde a colonização portuguesa, ainda se vive dentro de um Estado Patrimonialista em que quase não há distinção clara entre o público e o privado,

há por assim dizer uma relação de promiscuidade, onde o privado tem muito de público e vice-versa, as fronteiras se existem são muito tênues para se distinguir os limites entre eles, onde o poder pessoal é soberano, o público é tratado como propriedade privada, como bem expressa Faoro, (2001).

Para Max Weber (2004), neste tipo de dominação patrimonialista “o cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo, por outro, e não de tarefas “objetivas” (p. 255). É nesta “forma de dominação em sua forma patriarcal que se encontram as bases do Estado do Bem-Estar social” nas palavras de Weber (p. 321). Por isso, o “patrimonialismo patriarcal tem de legitimar-se diante de si mesmo e dos súditos como protetor do ‘bem-estar’ destes últimos” (ibid.).

Tais formas de dominação serviram para garantir, segundo Weber (op. cit.): “[...] ao capitalismo as possibilidades de sua existência” (p. 517). Concordamos com tal posição, diante da realidade que se tem no Brasil.

O que mais nos chama a atenção nesse cenário de pouca ressonância de controle social da coisa política é que podemos dizer que hoje vivemos num mundo controlado (ou quase), no qual há possibilidades concretas para isso, pois existem infinitas ferramentas e instrumentos para o exercício do vigiar cada passo do cidadão comum e dos governantes e da sociedade em geral que utiliza computadores, telefone celular e internet. Bastaria a instalação de equipamentos e software sem grandes e complexas tecnologias. Aliás, isto já uma realidade no mundo. Em alguns casos, nem é necessário, basta alguém conhecedor dessas tecnologias fazer o serviço de migração das informações para aparelhos até sem muita sofisticação, como o Iphone, por exemplo. Segundo Mészáros (2003, p. 51): [...] Numa área crucial – tecnologia de computadores, tanto no *hardware* quanto *software* -, a situação é extremamente grave. [...] a Microsoft desfruta de uma posição de quase absoluto monopólio mundial, por meio do qual seus programas geram conseqüências pesadas também para a aquisição do equipamento mais adequado. Mas além dessa questão, descobriu-se há pouco um código secreto embutido nos programas da Microsoft, que permite aos serviços militares e de inteligência dos Estados Unidos espionar qualquer pessoa no mundo que seja usuária do “Windows” e da Internet (p. 51).

Isto pode se estender e parece que já se espalhou para todas as áreas, como é o caso grave revelado por Mészáros (op. cit.): “na produção de alimentos, do controle militar, dos recursos naturais, em que não mais tal controle se restringe a uma região particular em condições desfavoráveis de desenvolvimento, mas o controle de sua *totalidade* por uma superpotência econômica e militar hegemônica, com todos os meios – incluindo os mais extremamente autoritários e violentos meios militares – à sua disposição. É essa a racionalidade última exigida pelo capital globalmente desenvolvido, na tentativa de assumir o controle de seus antagonismos inconciliáveis” (pp. 43-54).

Portanto, parece que há um controle exercido pelo capital, sem que a sociedade civil organizada realize o tão esperado controle social. As grandes corporações transnacionais têm o controle até das pesquisas científicas para o avanço da Ciência, especialmente nas áreas estratégicas.

Aliás, existe um relativo arcabouço jurídico para garantia do controle social por parte do cidadão brasileiro, que em sua maioria não funciona ou funciona de maneira precária.

Tais institutos legais quando funcionam na mais das vezes se limitam às questões, que denominaríamos de técnicas ou mesmo burocráticas, porque procuram fazer apenas a conciliação entre o que foi proposto e o que foi despendido financeiramente. E quando os órgãos de controle descobrem distorções, desvios de recursos ou outra qualquer manobra escusa, nem sempre os responsáveis são devidamente responsabilizados, por diferentes razões, dentre as quais se destacam o excesso de recursos jurídicos a que os interessados podem impetrar e a própria frouxidão das regras institucionais.

Outro problema é que quando alguns tentam demonstrar alguma transparência, o que é dever constitucional, utilizam-se de espaços com apenas visibilidade plástica, por meio de placas de construções em órgãos públicos, indicando montantes que estão sendo gastos e as rubricas utilizadas, que pouco revelam. Hoje, há também o portal da transparência, por nós considerado um pequeno avanço, dentre outros. Muitos desses espaços de controle social, a exemplo dos conselhos escolares, vêm se restringindo quase exclusivamente ao financiamento; outras vezes os participantes dos órgãos de controle social não possuem as informações necessárias para que possam exercer um controle maior, qualificado, pois em geral as mensagens são eminentemente técnicas e não permitem sua decodificação para a compreensão pelo cidadão comum, além do que a comunicação brasileira é privada. Ainda assim só se relaciona ao financiamento público ou a processos contábeis. Mesmo porque é muito mais complexo verificar o **controle social da gestão**, do processo.

A nosso ver, precisaríamos de informações traduzidas para propiciar uma transparência efetiva, além da organização da sociedade civil, que pudessem permitir uma análise mais profunda sobre os efeitos das políticas públicas implementadas. Só assim poderíamos dizer que haveria algum tipo de controle social sobre as ações públicas.

Por outro lado, é habitual também os gestores públicos se expressarem por meio de um discurso democrático e na relação com os sujeitos sob sua administração manifestarem nas práticas, comportamentos e atitudes que se chocam com tal discurso, ao deixarem, por exemplo, os funcionários de fora do processo de tomada de decisões, em manterem práticas pouco permeáveis a mudanças, com exigências de cumprimento das tarefas, sem um mínimo de questionamento, sem transparências nas ações institucionais. Na gestão de escolas, isto é muito comum acontecer.

Como nos lembra Mészáros (2003), o controle do capital, que exige máxima racionalidade é impossível de se fazer completamente, em função dos antagonismos irreconciliáveis entre capital e trabalho, o que supõe a perspectiva de luta permanente.

Considerações Finais

Do conjunto das análises realizadas neste texto, pudemos perceber claramente que o controle exercido pelo mercado não tem a eficácia enaltecida pelos apologistas neoliberais, a considerarmos a grave crise por que passa a economia mundial, com efeitos desastrosos para os mais ricos e muito mais para as formações sociais mais pobres. Podemos ainda inferir que apesar da existência de um considerável arcabouço jurídico de sustentação do controle social por parte da sociedade civil organizada, muito pouco se tem disso no Brasil. Mesmo o controle técnico, burocrático exercido pelo Estado por intermédio de suas instâncias oficiais e específicas tem-se se mostrado ineficaz e frouxo.

O serviço público nunca esteve tão desmoralizado como nos tempos atuais, ninguém acredita mais nas políticas públicas nem ao menos nos discursos oficiais, embora as eleições não reflitam este quadro.

Apesar deste cenário perverso, precisamos desvelar os elementos constitutivos, determinações estruturais e conjunturais que emolduram a triste realidade brasileira, mostrando a conformação do Estado brasileiro burguês e que as saídas passam pela construção de nova realidade a partir da organização dos cidadãos para forjarem o novo, pois precisamos continuar a fazer as cobranças pontuais de políticas públicas eficazes e democráticas. Entretanto, o mais importante é construirmos a travessia para o rompimento com este tipo de sociedade desigual e excludente existente.

Necessitamos organizar, envolver e articular de uma maneira nova a luta social com a luta política, porque as forças hegemônicas certamente que já têm propostas de superação da crise para a permanência do capital, como se vem observando em diferentes momentos, como nos colossais aportes de recursos públicos ao setor privado, as discussões dos “homens de negócio” no Fórum econômico mundial de Davos, realizado em janeiro de 2009. É claro que a configuração do capital poderá vir em outros moldes.

Sabemos da importância estratégica que os Conselhos de Controle Social apresentam, não apenas como possibilidade para o exercício do controle social das políticas educacionais públicas, mas também como instâncias político-pedagógicas que oportunizam o aprendizado coletivo e a reconstrução dos sujeitos que passem a se perceber como sujeitos de direitos a buscar uma sociedade mais justa e igualitária.

Notas Bibliográficas

- (1) De acordo com o Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquinno, parte da literatura política designa com o termo hegemonia – do grego *egemonia* que significa ‘direção suprema’– a supremacia de um Estado-nação em uma comunidade político-territorial dentro de um sistema.
- (2) Por exemplo, em Belém o Conselho Estadual de Saúde foi criado em 1993 como órgão deliberativo, consultivo e de acompanhamento do Sistema Único de Saúde para formular diretrizes da política de saúde e sua composição deveria ser definida por entidades e movimentos sociais relacionados à área, no entanto isto era de responsabilidade do governador. Após uma árdua luta o projeto de mudança dessa situação chega à Assembléia Legislativa apenas em 2008.

Referências bibliográficas

- Arretche, Marta T.S. (1997). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1, 31.
- Barbosa, Selma Maquiné. (2006). Conselho do FUNDEF: participação social possível? In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã.
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. *Dicionário de Política*. Ed, UNB, Imprensa Oficial –SP. C-D Room.
- Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. *Caio Tácito*. (2004) Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, Vol. VII.
- _____ Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no *Diário Oficial da União*, nº 179.
- _____ Lei nº 9.394, de 20.12.1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, (1996, dezembro 23) Publicada no *Diário Oficial da União* nº 48.
- _____ Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996(1996, dezembro 26). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no *D.O.U* nº 250.
- _____ Emenda Constitucional nº 53, de 20 de Dezembro de 2006.(2009) Publicada no *D.O.U* nº 243, de 20/12/2006. Acedido em: [www.http://fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).
- _____ Lei nº 11.494 de 20/06/2007 –(2009, dezembro 13) Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Acedido em 13 de dezembro em. [www.http://fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1997). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua nova – Revista de cultura e política*, nº 45.
- Clivelari, H. Regulação das relações de trabalho. In: Fidalgo & Machado, L. (editores) (2000). *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte.
- Coutinho, Carlos Nelson (1989). *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro.

- _____(2000). *Contra a Corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo*. SP: Cortez.
- Duarte, Marisa R.T. (2008, dezembro 15) O Conceito de controle social e a vinculação de recursos da educação. Acedido em 15 de dezembro. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra./trabalhos/gt05-2807/pdf>.
- Dropa, R.F (2009). *Controle social*. Acedido em 23 de janeiro em site <http://www.advogado.adv.br/artigos>.
- Faoro, Raymundo. (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.
- Gramsci, Antonio. (1989). *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Civilização Brasileira, 7ª Edição. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo.
- Gutierrez, Dalva V. G. e Gemaque, Rosana Maria Oliveira. Financiamento da educação nos sistemas de ensino e o controle social dos recursos no Estado do Pará. In: Gouveia, Andréia Barbosa; Souza, Ângelo Ricardo e Tavares, Tais Moura (Orgs). (2006 junho). *Conversas sobre Financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Ed. da UFPR.
- Gouveia, Andréia Barbosa; Souza, Ângelo Ricardo. Revisitando a questão da natureza e da prática dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF no Estado do Paraná. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). (2006). *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã.
- Jacobi, Pedro Roberto. (2008). Participação, cidadania e descentralização – Alcances e limites da engenharia institucional. In: Sousa, Donaldo Bello de. (Org.) *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã.
- Loureiro, Maria Rita e Fingerhann, Henrique. (1992). *Mudanças na Relação público-privado e a problemática do controle social: Algumas reflexões sobre a situação Brasileira* in: Parceria Público/Privado- Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as administrações Públicas Locais. Lodovici, E., Bernareggi, G., Fingerhann, H. (org). Vol. I, São Paulo: Sumus Editora.
- Marx, Engels (1982). A Ideologia Alemã (I – Feuerbach). Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- Mézáros, István. (2003). *O século XXI: socialismo ou barbárie?* Tradução Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo editorial.
- Montaña, Carlos. (2002). *O terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- Peroni, Vera. (2003). *Política educacional e papel do estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã.
- Peroni, Vera. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUSA, Donaldo Bello de. (Org.) (2008). *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã.
- Semeraro, Giovanni. (2001). *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, RJ: 2ª ed. Vozes,.
- Soares, Rosemary Dore. (2000). *Gramsci, o Estado e a escola: a concepção gramsciana do Estado e o debate sobre a escola*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ.
- Sousa, Donaldo Bello. (2006). Conselhos de acompanhamento e controle social: tendências municipais. In: Sousa, Donaldo Bello (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã.

- Teixeira, Elenaldo. (2002). *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, Recife: EQUIP; Salvador: UFBA.
- Valle, Bertha de Borja Reis do.(2008) Controle social da Educação: Aspectos históricos e legais. In: SOUSA, Donaldo Bello de. (Org.) *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã,.
- Weber, Max.(2004). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília-DF: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo,v. 2.