



O DESAFIO DA CAPACITAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

Alexandra Cronemberger Rufino¹
Washington Luis de Sousa Bonfim²

Resumo

Este artigo pretende apresentar a política pública desenvolvida pela Rede de Controle na capacitação dos cidadãos participantes dos conselhos de acompanhamento das políticas públicas do governo e o consequente fortalecimento da cidadania. Em especial, enfocam-se as ações desempenhadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí e a capacitação do Conselho ligado ao FUNDEB.

Palavras-chave: Rede de Controle; controle social; cidadania; capacitação; conselhos.

Abstract

This article aims to present the public policy developed by Rede de Controle to capacitate citizens participating in the board that oversees the government's public policies and the consequent strengthening of citizenship. Particularly, the actions taken by Tribunal de Contas do Piauí and the training of board linked to FUNDEB will be focused.

Keywords: Rede de Controle; social control; citizenship; training; boards.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: alexandrarufino@hotmail.com

² Doutor.



1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende apresentar os desafios da efetivação de uma política pública de controle, materializada pela promoção de eventos educacionais que visam à capacitação de conselheiros que atuam nos conselhos sociais de acompanhamento das políticas públicas.

A participação da sociedade civil na fiscalização das ações governamentais é de suma importância, porque os recursos públicos arrecadados e gastos pelo Estado devem se destinar ao atendimento das necessidades da população.

Desta forma, através da democracia participativa, prevista na Constituição Federal, o cidadão pode participar, de maneira prévia, da elaboração das políticas públicas, para definir que anseios quer ver garantidos pelos serviços públicos, e, posteriormente, exercendo o controle dos gastos efetuados, para comprovar a legalidade dos atos praticados e verificar se os objetivos foram alcançados.

Entretanto, o exercício do controle social não é tão simples para um cidadão, pois muitas vezes lhe falta o conhecimento sobre a maneira de acessar as informações contidas nas prestações de contas dos órgãos públicos, bem como o conhecimento e entendimento da legislação aplicada às finanças estatais, e, ainda, o senso crítico para detectar as irregularidades.

Em função disso, foi desenvolvida uma política pública de capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social e fortalecimento das ações por eles desempenhadas. Tal política é desenvolvida por uma gama de órgãos públicos ligados a uma rede de cooperação, na qual está inserido o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que tem um objetivo comum – o fortalecimento do controle social e o aumento da cidadania.

O tema foi abordado nos seguintes tópicos: Papel da sociedade civil no controle, Participação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí na parceria com a sociedade civil, Rede de Controle e, finalmente, Características de avaliação.



2 PAPEL DA SOCIEDADE NO CONTROLE

Controlar é o ato de verificar se as ações realizadas pela Administração Pública estão de acordo com as determinações constitucionais e legais e se elas alcançam o fim determinado pela legislação, que é o atendimento das necessidades da população. Este controle pode ser exercido diretamente pela própria Administração, através do controle interno, por órgãos administrativos autônomos, que realizam o controle externo, ou, ainda, por qualquer cidadão, o chamado controle social.

Assim, cabe à sociedade civil o papel de fiscal das ações desenvolvidas pelo Poder Público para garantir a gestão correta e eficiente dos recursos aplicados pelo Estado, além do atendimento de seus anseios.

Contudo, no Brasil, este papel foi retirado da sociedade pelo governo autoritário que vigorou no país durante o regime militar, o que levou a sociedade a lutar por seus direitos. Essa luta foi vencida com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – “Constituição Cidadã”, que consagrou a democracia participativa, aquela que vai além do direito de voto, pois autoriza o cidadão a participar da construção e da fiscalização das políticas públicas realizadas pelo Estado.

A esse respeito, Breder (2008, p.1) assinala:

O controle social no Brasil tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a qual, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

São muitas as formas de exercício do controle social estabelecidas pela Constituição, como o direito a voto, a provocação da atuação do Poder Judiciário, por meio de ação popular e ação civil pública, a apresentação de denúncias ao controle externo, além da participação em órgãos colegiados de várias áreas de atuação do Estado, como educação, saúde, assistência social, meio ambiente, cultura, agricultura, seguridade social, entre outros.

Os órgãos colegiados a que se refere a Constituição são os conselhos gestores das políticas públicas, organismos híbridos, formados por representantes do governo e da



sociedade que têm como finalidade garantir a participação social tanto na elaboração como no controle das políticas públicas executadas pelo governo.

Gomes (2003, p. 32) define estes conselhos:

[...] os novos espaços de participação democrática são estruturados com diversos objetivos, como o de constituírem espaços de construção da cidadania ou em fóruns de identificação e captação de demandas da sociedade, e também em espaço destinado a viabilizar o controle permanente da sociedade sobre os governantes.

Entre os organismos de participação previstos na Constituição, está o Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – CACS do FUNDEB, importante instrumento de participação da sociedade civil na fiscalização de recursos destinados a uma área essencial para a população, a educação.

O FUNDEB, fundo destinado ao financiamento da educação básica e valorização do magistério, é uma quantia de receitas públicas que devem ser gastos obrigatoriamente em projetos educacionais de maneira eficiente e transparente, para garantir à população melhores condições de vida.

Assim, o trabalho dos conselheiros consiste em participar da elaboração dos programas executados pelo Estado, além de acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB; supervisionar a realização do censo escolar; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.

Percebe-se que não são poucas as atribuições dos conselheiros, devendo os mesmos ter alguma capacidade intelectual para que possam cumprir o papel de representantes do interesse coletivo de forma adequada.

Entretanto, nem todos os cidadãos estão preparados para o exercício deste direito, pois o senso crítico da população foi afetado pelo período de ausência de exercício do controle. Ao estudar sobre o assunto, Duarte (2006, p. 10) concluiu que “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”.



Esta constatação deixa clara a necessidade da capacitação dos conselheiros bem como a disseminação da educação fiscal, objetivando a conscientização e a capacidade da população para fiscalizar as ações governamentais.

3 PARTICIPAÇÃO DO TCE/PI NA PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL

O fortalecimento do controle social é um dos objetivos de uma política pública, capitaneada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que recebeu o nome de Rede de Controle, a qual tem como partícipe o Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI.

Ao definir os CACS do FUNDEB, o Ministério da Educação salienta que o conselho não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, um meio de inclusão da sociedade nas deliberações das políticas públicas educacionais e de identificação de falhas e irregularidades, as quais devem ser apresentadas aos órgãos de controle tradicionais.

Este esclarecimento demonstra a importância da parceria entre os órgãos de controle e os conselhos, pois estes últimos funcionam como uma extensão do controle externo no local onde são aplicados os recursos públicos e onde nem sempre é possível que o órgão oficial se encontre permanentemente.

Por outro lado, quanto mais fortalecidos e capacitados os conselheiros mais úteis as informações e mais eficazes as denúncias apresentadas ao controle externo, tornando mais eficiente a resposta da fiscalização à população que é o maior cliente destes dois organismos.

Breder (2008, p. 8) estudando a atuação do TCU na construção do controle social explica que as ações desenvolvidas por este órgão têm como protagonista o cidadão, como se demonstra:

O protagonista é, sem dúvida, o cidadão, cuja atuação não se limita ao manuseio individual dos instrumentos de controle social, mas abrange, também, a participação no controle exercido por atores coletivos, onde seu nível de comprometimento e conscientização reflete positiva ou negativamente.

Neste contexto, é que o TCE/PI promove encontros com a intenção de maximizar a atuação do controle social e conscientizar os cidadãos da importância da participação



nas ações governamentais, com o intuito de melhorar a prestação dos serviços públicos colocados ao alcance da sociedade.

O TCE não está sozinho nesta missão, ele conta com parceiros valorosos, entre os quais se pode citar: o Tribunal de Contas da União, as Controladorias internas da União e do Estado, a Advocacia Geral da União, os Ministérios Públicos da União, do Estado e o Ministério Público junto ao TCE/PI, a Polícia Federal, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

A estratégia criada pelo Tribunal para desenvolver esta função é a realização de seminários, encontros, reuniões, mini-cursos de caráter educativo com os controladores e a sociedade em geral. A finalidade, em linhas gerais, é apresentar à sociedade os órgãos que fazem parte do controle nas diversas esferas da Administração, descrevendo a competência de cada um deles, para que o cidadão saiba a quem procurar quando necessitar ter alguma demanda atendida.

O conteúdo dos eventos baseia-se na apresentação das tecnologias eletrônicas disponíveis ao exercício do controle social, na apresentação das legislações que fundamentam a aplicação dos recursos públicos (Lei de Licitações e Contratos, Lei de Responsabilidade Fiscal), com a finalidade de levar conhecimento das mesmas e estimular a fiscalização por parte do cidadão, e, ainda, na apresentação das falhas detectadas pelos órgãos de controle para despertar o interesse da população e facilitar o exame das prestações de contas pelos controladores.

O formato dos eventos pode contemplar também a capacitação das administrações públicas com o objetivo de prevenir as irregularidades e falhas detectadas nas fiscalizações, pois o caráter pedagógico do Tribunal alcança também a prevenção da aplicação irregular dos recursos públicos.

Ressalte-se, ainda, a parceria do TCE/PI com outros colaboradores tão importantes quantos os demais citados na realização dos eventos mencionados, são eles: a Universidade Federal do Piauí, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Piauí, a Associação Piauiense de Municípios, a União das Câmaras Municipais do Estado do Piauí e as próprias administrações dos municípios, através dos Poderes Executivo e Legislativo locais.



4 A REDE DE CONTROLE

A Rede de Controle da Gestão Pública é um arranjo intergovernamental de articulação de uma política pública de controle, que visa promover a descentralização dessa política em busca de uma inteligência coletiva sobre a função de controle da gestão pública.

No portal da Rede de Controle, encontra-se um documento feito pelo TCU, no qual são apresentadas as ações realizadas pela rede desde a sua criação em 25/03/2009 até agosto de 2010. Neste documento, o argumento é de que, diante de uma administração pública com recursos escassos e problemas complexos a solucionar, as instituições de controle devem buscar novas formas de exercício para melhorar suas atuações.

E a forma encontrada para maximizar esta atuação foi a criação de uma rede, que foi definida nas palavras de Borzel (1998, p. 254):

Redes são estruturas policêntricas, envolvendo múltiplas organizações ou partes delas, que se formam por relações estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, vinculando uma série de atores com um interesse comum em relação a uma política pública e que intercambiam recursos para concretizar esses interesses, reconhecendo que a cooperação é a melhor forma de atingir objetivos.

No âmbito do Estado do Piauí, o Acordo de Cooperação Técnica foi assinado em 28 de agosto de 2009, dando início à realização de uma série de eventos pelo Estado, incluindo a capital e cidades do interior, como forma de propiciar a maior participação dos cidadãos. Neste último caso, como não é possível contemplar os 224 municípios do Estado, tem-se optado por realizar os eventos em cidades pólo de cada microrregião.

Entre 2009 e 2012, o Tribunal promoveu, junto com seus parceiros, 38 eventos, sendo 16 em Teresina e 22 no interior do Estado, os quais tiveram 9.328 inscritos, entre gestores públicos, representantes dos órgãos de controle interno e social e membros da sociedade civil.

Os eventos enfocaram diversos temas, tais como o aperfeiçoamento das administrações estadual e municipal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a preparação de novas gestões municipais e o controle social e cidadania, entre eles a construção de novos controladores e o aprimoramento das ações dos conselhos já atuantes.



Os seminários e encontros, que tiveram o controle social como tema, somaram 13 eventos, sendo 3 realizados na capital – Teresina e 10 no interior, abrangendo municípios situados em todo território do Estado de norte a sul – Parnaíba, Luis Correia, Piri-piri, Batalha, Oeiras, Simplício Mendes, São Raimundo Nonato, Bom Jesus, Paulistana e Corrente, com a participação de 2.669 inscritos, o que demonstra o interesse da sociedade em se capacitar e fortalecer o controle social exercido pelo cidadão.

5 CARACTERÍSTICAS DE AVALIAÇÃO

Os eventos realizados pelo TCE/PI contam com um tipo de avaliação ainda incipiente, que se resume a questionários apresentados aos participantes sobre a opinião e o entendimento dos mesmos sobre as palestras apresentadas e, de maneira geral, sobre a avaliação a respeito da forma de realização dos eventos – local, horários, quantidade e qualidade das palestras, carga horária, entre outros.

Sobre estas enquetes, cabe esclarecer que as mesmas são geralmente colocadas à disposição dos participantes dentro das pastas entregues no início dos eventos, sendo o seu preenchimento e sua devolução discricionários, desta forma muitos deixam de avaliar os eventos.

Além disso, em detrimento de haver algum tipo de avaliação pelos participantes, o mais relevante é que mesmo as avaliações apresentadas não são catalogadas pelo Tribunal nem por seus parceiros, com a finalidade de transformá-las em dados científicos que garantiriam o aperfeiçoamento das ações educativas praticadas, evitando a repetição de erros e omissões que enfraquecem a atuação da rede.

Diante dessa realidade, procedeu-se ao estudo dos questionários disponibilizados aos participantes dos eventos pelo Tribunal de Contas para definir o objetivo e os critérios de avaliação dos mesmos e tentar catalogar as informações disponíveis.

Inicialmente, é importante ressaltar que as avaliações colocadas à disposição para este estudo possuem o mesmo objetivo, entretanto, apresentam teor diferente quanto aos critérios de avaliação como se demonstra a seguir.



O objetivo das pesquisas era a coleta de sugestões sobre o conteúdo e a realização dos eventos, com a finalidade de aperfeiçoar as ações desenvolvidas nos eventos futuros. Quanto aos critérios, pode-se afirmar que os aspectos comuns pesquisados foram a programação, por meio da análise do conteúdo abordado, dos objetivos propostos, da carga horária, da aprendizagem e de sua aplicabilidade; o material didático, através do exame da qualidade, do conteúdo, da exemplificação e da formatação; e o ministrante, pelo conhecimento e domínio da matéria apresentada, além da clareza nas exposições.

Contudo, a diversidade de critérios é bem maior que a quantidade de critérios comuns, o que impossibilitou a catalogação dos dados.

Assim, não é possível apresentar os resultados obtidos após o dispêndio de recursos públicos pela rede de controle no Estado do Piauí, pois a apuração da efetividade dos eventos não está factível aos pesquisadores nem tampouco à sociedade.

Em pesquisa realizada pela internet, encontrou-se apenas um tipo de resposta aos eventos promovidos, que são as reportagens jornalísticas que relatam os encontros e elogiam a iniciativa dos órgãos envolvidos e, em especial, a atuação do TCE/PI.

6 CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado, fica claro que o desenvolvimento da política pública de controle proposta pela Rede de Controle enfrenta inúmeros desafios e ainda não alcançou o fim almejado.

São vários os fatores que dificultam o alcance dos objetivos propostos e ainda muito poucos os mecanismos de avaliação para o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas.

A falta de senso crítico dos cidadãos, o fator geográfico, o pouco conhecimento e forma de acesso às informações eletrônicas pela população, o desconhecimento da legislação aplicada, a falta de entendimento sobre as prestações de contas, a ausência de avaliações sistemáticas sobre as ações e o pouco aproveitamento das avaliações



existentes por parte dos partícipes da rede de controle são algumas das barreiras detectadas neste estudo.

Estes obstáculos são identificados em todos os conselhos de acompanhamento de políticas públicas, inclusive no Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEB, órgão de suma importância na fiscalização dos serviços públicos de educação e que necessita de capacitação para representar o interesse coletivo da população que representa.

Diante desta realidade, cabe um estudo aprofundado desta política pública, a fim de garantir que os recursos despendidos nestes programas alcancem o objetivo proposto.

REFERÊNCIAS

BIDARRA, Zelimar Soares. **A participação sociopolítica e a construção da política de assistência social no Brasil.** Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/zelimarbidarra.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ações da rede de controle da gestão pública.** Disponível em: <www.rededecontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/1530962.PDF>. Acesso em: 25 set. 2012.

BREDER, Jane Carvalho. **Controle Social – um modelo em construção:** contribuições do Tribunal de Contas da União. Disponível em: portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054156.PDF. Acesso em: 25 mar. 2013.

DUARTE, Marisa R.T. **O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação.** Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/.../GT05-2087--Int.pdf>. Acesso em: 27 set. 2012.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas:** democracia, controle social e instituições. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

NASSUNO, Marianne. **O controle social nas organizações sociais no Brasil.** Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=104>. Acesso em: 26 set. 2012.



PIAUÍ. **Acordo de Cooperação Técnica.** Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/relacoes...//acordos>. Acesso em: 25 set. 2012.

ROCHA. Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil.** Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&catid=72&Itemid=114>. Acesso em: 04 out. 2012.

SOARES. Lucineide Maria dos Santos. **Controle social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do município de Teresina (2004 a 2009).** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/LucineideMariaDosSantosSoares_res_int_GT6.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

