

## **POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ENGENDRAM A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E MECANISMOS DE CONTROLE**

**FLÁVIO CAETANO DA SILVA**

Doutor em Educação, professor da UFSCar. E-mail: flaviocaetanoeg@gmail.com

**JOSÉ RICARDO BATISTA**

Mestrando da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: salgarella@hotmail.com

### **Resumo**

No presente texto nos debruçamos sobre a temática do controle social sobre a Educação, no escopo da gestão democrática. Suspeitamos que os discursos enunciados nesse campo estão marcados por ações pragmáticas de sujeitos que integram conselhos de acompanhamento das políticas públicas no setor. Analisamos aspectos legais relacionados ao direito à Educação, bem como ao financiamento público que o setor demanda. Também debatemos a participação no âmbito de conselhos de educação como forma de efetivação de acompanhamentos dos processos de decisão que lhes são pertinentes. Trazemos para o debate conceitos como o *accountability* para exame sobre concepções que dele decorrem e de possíveis deslizamentos semânticos produzidos a partir dessa categoria teórica, oriunda do campo empresarial.

**Palavras chave:** Controle social da educação. Políticas públicas em educação. Gestão democrática. *Accountability*.

### **PUBLIC POLICIES BEGET DEMOCRATIC GESTION OF EDUCATION AND CONTROL'S MECHANISM**

### **Abstract**

In this paper, we analyze the control imposed upon education as a mean of democratic management in society. We assume that the measures taken are the result of pragmatic actions undertaken by the governing bodies who grant educational bodies accreditation, thereby allowing them to function within society. The paper also examines the question of educational institutions' right to public funding in light of these controls, and also as a result of the assistance these institutions give to the functioning of a democratic society. We also analyse the right of the institutions to participate in the very governing bodies that provide accreditation.

**Keywords:** Social control of education. Education public policies. Democratic management. *Accountability*.

### **Introdução**

Ao longo da história da educação brasileira pode-se verificar o aparecimento de políticas públicas de diversos matizes discursivos, assinalando, contudo, um eixo articulador nítido: o *fazer* política pertence ao Estado.

O enunciado acima pode sugerir uma redundância, pois, afinal, segundo o imaginário geral, quem *deve* fazer política é o Estado. Evidentemente, essa visão corresponde a uma dada concepção do que é Estado para que ou a quem ele serve. O Estado brasileiro vem servindo às frações dominantes da sociedade, consideradas, inclusive as disputas intestinas que lhes são peculiares. Desde seu surgimento até o presente, tivemos práticas de encastelamento nos cargos mais elevados do Estado, consolidando elites governamentais que o consideram como uma propriedade particular (FAORO, 2001). Embora não comunguemos da tese de que o poder seja propriedade de algum extrato social, mas figura com caráter relacional como o analisara Michel Foucault (2008, 2014, 2015), consentimos na proposta de que diversos atores sociais agem em conformidade com a tese

contrária. Muitos se consideram *donos do poder* entre aqueles que governaram ou governam o Brasil.

Admitimos que, tanto o modelo patriarcal quanto o patrimonial, elementos básicos na formação do Estado nacional que se estabeleceu no Brasil desde a instalação da corte portuguesa por estas terras, se perpetuaram no modelo legal-burocrático que os sucederam, traduzindo uma concepção de que a burocracia e o modelo dirigente que dela decorre sempre esteve e sempre deve estar a serviço daqueles que ocupam o governo. O resultado nos é bem conhecido. Uma trajetória de desmandos e assaltos ao poder que marcou o país desde a colonização e repercute até o presente, fruto de confrontos e defesa de territórios de poder que em todos os setores da vida pública e, quiçá, privada das instituições que erigiram a história nacional e que se perpetuam na política administrativa e organizacional.

O que analisamos no presente texto é a organicidade política de instituições educacionais que herdaram, como todas as outras, um misto entre Estado-patriarca-patrimonialista-burocrático ou como escrevem os alemães *Ein Halbstaatskapitalismus* ou um Estado *quase* capitalista. Dentre essas organizações, destacamos a atuação dos conselhos educacionais instalados nos municípios em tempos mais recentes, considerados órgãos de Estado cuja finalidade precípua seria o acompanhamento das ações do poder público, bem como, a fiscalização dos gastos públicos em educação. A esse modelo ou misto de modelos na configuração estatal, opomos enunciados que engendram novas concepções, sobejamente divulgadas como democráticas.

Analisamos aspectos legais da Educação, objetivando configurá-la como *direito*, conquistado após longa trajetória da vida política do país, eivada de concepções de Estado, marcadas pela posse particular da *res publica*. Dessa temática derivamos a análise de relações de poder no âmbito educacional, em particular no que se refere à atuação de conselhos educacionais que, em tese, deveriam realizar acompanhamento das ações do poder público de forma a prestar maior legitimidade ao processo educacional. Identificamos a falácia que permeia a atuação desses órgãos, notadamente filiada a práticas cartorialistas impostas por dirigentes educacionais dos diversos entes federados. Por fim, trazemos o conceito de *accountability* e a crítica de seu uso disseminado na Educação, sem se preocupar com sua origem e com os deslizamentos semânticos que representa na Educação.

Esta é a trama que pretendemos examinar no âmbito deste texto.

### **Aspectos legais da Educação**

A Constituição Federal, promulgada há quase três décadas, a despeito de ranços que permaneceram, sobretudo visões já revistas sobre o direito subjetivo, acrescentando-lhe a família como responsável pela sua efetivação, sem mecanismos fortes para fazê-lo, consolidou a Educação como campo específico de normatização federal, estadual e municipal, com possibilidades de estabelecimento de políticas públicas que abrangem aspectos de autonomia das três esferas da federação.

Na Carta Magna, em seu artigo 1º se encontra a declaração de que o Brasil é um Estado Democrático de direito, cujo titular do poder é o povo que o exercerá através de seus representantes ou diretamente. Portanto, a Constituição consagra uma ordem jurídica e uma política fundada na democracia representativa e na democracia participativa<sup>1</sup>. Para Chauí (2011) a democracia supõe aspectos sociológicos, históricos e filosóficos para que se possa compreender as relações de poder no interior do que se concebe por democracia.

No artigo 206, inciso IV, a Constituição Federal estabelece a gestão democrática do ensino público, princípio este reafirmado na Lei n. 9394/96, que regulamenta as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Assim, mais do que teoria, a gestão democrática adentrou no ordenamento jurídico por ser parte dele, associada à supremacia da vontade popular, à garantia da liberdade e à igualdade de direitos. Conforme Ranieri (2013, p. 304), “Constitucionalismo e democracia são princípios suplementares, um garantindo o outro: não há democracia sem Constituição, não há Constituição sem democracia.”. Contudo, devemos observar que essa afirmação leva em consideração a forma de governar atual, mas é possível existir democracia sem constituição, contudo, a legislação é pertinente e corrobora para mudanças institucionais que podem ou não interferir nas práticas sociais e, conseqüentemente, no exercício de práticas democráticas.

Segundo Moraes (2014), ao se elaborar a constituição que rege o Estado, se procede ao desdobramento dos direitos previstos na Declaração dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, dando-lhe consecução no âmbito de cada nação. Dessa forma, a Constituição Federal prevê proteção aos sujeitos contra eventuais abusos aos direitos fundamentais, ressaltando a participação ativa que constitui seu caráter subjetivo.

Desses princípios decorre que a democracia abrange as instituições públicas, a sociedade e o próprio Estado, estabelecendo as diretrizes que deverão ser observadas nas práticas sociais e em todos os setores da vida pública e privada. Na educação a gestão democrática nos remete à participação, considerando-se que a ela se referem as normativas de âmbito nacional, bem como de

---

<sup>1</sup>O conceito de democracia como governo do povo pertence ao domínio da teoria. O governo de todos não existiu nem na democracia direta do século de Péricles. O Estado ateniense, por exemplo, era liderado pelos sábios, e as assembleias populares eram formadas pelos cidadãos, não pela totalidade do povo (MALUF, p. 311, 1995).

outros entes federados. Trazemos à cena discursiva, a Resolução n. 4 do CNE/CEB de 2010, que em seu art. 4º dispõe, como um dos pilares de sustentação do projeto nacional de educação a gestão democrática do ensino público, na forma da legislação e das normas dos respectivos sistemas de ensino e em seu art. 44 há a afirmação de que a gestão democrática intimamente está ligada à participação ativa. Chama-nos a atenção a expressão “gestão democrática compartilhada”, pois nos remete ao modo de exercer o poder.

### **Educação e relações de poder**

Ensejamos neste subitem, trazer à cena discursiva que neste texto se desenvolve, aspectos de teorias que focam a instituição escolar do ponto de vista de suas relações de poder. Tal interesse se filia no rol daqueles que concebem a instituição como um mecanismo de produção de sujeitos, de suas mentes e de seus corpos, cuja finalidade seria a vigilância e o controle de suas ações.

O poder que se apresenta nas relações sociais foi pensado por Foucault, no sentido de que ele surge das relações entre os sujeitos e entre os sujeitos e o Estado. Este não é o único que o exerce, segundo o autor, o poder funciona como rede de *dispositivos* ou *mecanismos*, ao qual nada escapa. Para Foucault (2015), o poder que se estabelece na relação de forças e se perpetua no interior de uma de guerra silenciosa, nas instituições e nas desigualdades econômicas, na linguagem e no corpo dos indivíduos. O autor entende que a política é a sanção e a reprodução do desequilíbrio das forças manifestadas nessa guerra no sentido de disputa física, passa para o campo das ideias, transformando-se em sistema político capaz de estender seus efeitos por todo o espaço de seu aparecimento, instaurando novos postos de disputas, mediados por aqueles que detém um efetivo feixe de forças, os juízes.

Retomando a ideia inicial sobre a gestão democrática como possibilidade de divisão do poder, pressupõe a existência de cidadãos capazes de exercer, com responsabilidade, a política com equidade. No entanto, no âmbito desse debate, Nogueira (2011, p. 133) indica que: “[...] ainda que nem toda participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder”.

Portanto, quando tratamos de gestão democrática, nos remetemos ao exercício de poder, ora outorgado pelas estruturas de Estado, ora como práticas religiosas, sociais, tecnológicas, econômicas entre tantas formas possíveis. Esse poder relacional que supostamente é concedido aos cidadãos pela Constituição tem como prerrogativa uma democracia que concebe o próprio cidadão como aquele que é seu produto, o que equivale a admitir que a cidadania e, conseqüentemente, a participação do cidadão estão circunscritas às possibilidades geradas no âmbito das relações entre

sujeitos e instituições. Cidadania e participação que resultam das disputas intestinas entre os que possuem maior e menor força para imposição de suas próprias verdades, ao que, Foucault denominou de regime de verdade. O autor definiu seu esforço teórico no estudo de três problemas:

1) Que relações mantemos com a verdade através do saber científico, quais são nossas relações com esses ‘jogos de verdade’ tão importantes na civilização, e nos quais somos simultaneamente sujeitos e objetos? 2) que relações mantemos com os outros, através dessas estranhas estratégias e relações de poder? 3) quais são as relações entre verdade, poder e si mesmo? (FOUCAULT, 2004, p. 300).

Na esteira dessa análise, pode-se considerar a participação como algo domesticado e cercado pelas disputas de forças *ad intra* institucionais. No entanto, também se pode afirmar que se trata de um significativo elemento da gestão democrática e, esta, por sua vez, é um princípio educacional, pois está prevista nas normativas nacionais do setor e representa um preceito constitucional com base em dois pilares: a democracia representativa e a democracia participativa (direta) necessária para a melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais. Contudo, difundiu-se a ideia de que a participação social e o controle da educação *ad extra*, ou seja, fora dos espaços próprios da ação do Estado, tende a ser vista como fiscalizadora dos atos públicos, o que implica em equívoco na medida em que a oposição entre Estado e Sociedade carece de melhor compreensão, uma vez que o Estado também representa o social (DAVIES, 2010).

Uma das características da gestão democrática é a busca de se efetivar mecanismos de democratização da gestão, objetivando-se radicalizar a democracia, como uma forma de substituir práticas, historicamente consagradas em bases autoritárias, patrimonialistas e individualistas.

Para Nogueira (2014), a participação ativa quando toma determinadas proporções obriga os governos e a gestão pública a se reconfigurar, sendo que estarão em jogo transformações de elevada significância para os atores sociais. Dentre elas, destaca o autor, possíveis rearticulações entre governantes e governados pela introdução de novas formas de controle social. Porém, como afirmamos acima, circunscritas às relações de forças internas às instituições. Contudo, formas de organização que se dão fora das esferas do Estado podem colocar à prova as amarras de um controle domesticado, indicando que o formal e o burocrático podem não abarcar todas as possibilidades de controle estatal sobre o controle de setores sociais que não estão no âmbito do poder público.

Ao se considerar essa linha argumentativa, podemos considerar a gestão democrática para além da simples participação em conselhos, de se estar informado ou de se tomar consciência de seu papel, ou seja, não basta “[...] fazer escolhas que não gerem legitimação, que não produzam efeitos políticos, mas que se traduzam em resultados, em soluções positivas para os problemas das pessoas, incorporando-se ao patrimônio ético-político da sociedade” (NOGUEIRA, 2014, p. 169).

Suspeitamos que que a participação popular na gestão pública, decorridos vinte anos, aproximadamente, da promulgação da Constituição Federal de 1988 parece não ser ainda suficiente, pois ela precisa de aprofundamento nas experiências institucionais e cotidianas em nosso meio. Contudo, acreditamos que a tomada de consciência não é suficiente para que haja mudança, é o que afirma Foucault “a consciência não é suficiente, pois ela é produzida juntamente com o sujeito”, ou seja, a sociedade disciplinar utiliza mecanismos em que a consciência não liberta, trata-se de “[...] uma racionalidade de uma arte de governar voltada para o Estado que tem na população seu objeto, na economia seu saber mais importante e nos dispositivos de segurança seus mecanismos básicos” (FOUCAULT, 2014, p. 31).

Portanto, essa tecnologia de dominação acontece, também, na esfera micro, constituindo seres dóceis e úteis que dificilmente compreendem essa dinâmica. A relação de dominação é tão engendrada que perpassa a esfera da consciência, levando o autor a concluir que há um deslocamento do poder normalizador e da sujeição para a subjetivação, na qual o sujeito é construído a partir das práticas.

No que se refere às práticas, o sujeito que participa, rompe com naturalização do comportamento esperado. Contudo, não causa estranheza se essas práticas forem aos poucos naturalizadas e absorvidas pelas políticas de Estado. Assim como apresentada na Constituição Federal de 1988 em dispositivos como: art. 37 § 3º; art. 74 § 2º; art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, entre outros que trazem elementos de democracia participativa, com o intuito de garantir a governança com o aval social.

O caráter gestacional democrático tem lugar no controle social das políticas públicas, separando indubitavelmente as ações de Estado da sociedade civil. Em educação, assim como em outras áreas, foi fortemente difundida a ideia de conselhos como instrumentos descentralizadores e fiscalizadores estatais. “A qualidade e as implicações práticas da participação dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada consistentemente a um campo ético-político-específico” (NOGUEIRA 2014, p. 145).

Estamos recriando, com isso, um panóptico como uma espécie de laboratório de poder, ou seja, os sujeitos são ao mesmo tempo observados pelo Estado e observador e, ganha eficácia quando esse comportamento penetra no inconsciente. Foucault (2014 p. 1999) afirma que o panóptico é um instrumento “[...] polivalente em suas aplicações e cada uma delas permite aperfeiçoar o exercício de poder [...]”. Para retomarmos com mais profundidade esse tema tomemos o texto do próprio Jeremy Bentham, jurista e pensador inglês que viveu entre a segunda metade do século XVIII e a primeira do século XIX, sobre a construção de um *edifício de inspeção*.

Para dizer tudo em uma palavra, ver-se-á que ele [o edifício] é aplicável, penso eu, sem exceção, a todos e quaisquer estabelecimentos, nos quais, num espaço não demasiadamente grande para que possa ser controlado ou dirigido a partir de edifícios, queira-se manter sob inspeção um certo número de pessoas. Não importa quão diferentes, ou até mesmo quão opostos, sejam os propósitos: seja o de *punir o incorrigível, encerrar o insano, reformar o viciado, confinar o suspeito, empregar o desocupado, manter o desassistido, curar o doente, instruir os que estejam dispostos* em qualquer ramo da indústria, ou *treinar a raça em ascensão* no caminho da *educação*, em uma palavra, seja ele aplicado aos propósitos, das *prisões perpétuas* na câmara da morte, ou *prisões de confinamento* antes do julgamento, ou *casas penitenciárias*, ou *casas de correção*, ou *casas de trabalho*, ou *manufaturas*, ou *hospícios*, ou *hospitais*, ou *escolas* (BENTHAN, 2000, p. 17, grifo do autor).

Substituímos o panóptico pelos conselhos, pela internet e até mesmo pelas associações, em nossos dias, mas mantemos o princípio da vigilância ou da *inspeção*.

O surgimento dessa sociedade de controle está intimamente “[...] associado à construção de um projeto de sociedade de Estado e é evidenciada pela pouca confiabilidade do controle estatal sobre aplicação das verbas [...]” (DAVIES, 2010, p. 59). Nesse sentido, os conselhos surgem na legislação como necessários para dirimir as desigualdades existentes na relação Estado-Sociedade possibilitando a participação ativa dos sujeitos sociais.

O controle social é entendido como o controle exercido pela sociedade civil sobre o Estado a fim de garantir que as pessoas que estejam exercendo a função administrativa do Estado atuem de acordo com os princípios e regras, constitucionais e legais, que norteiam ou limitam a atuação do poder público. Quando a sociedade controla de forma direta os atos do governo, ela executa uma forma específica de controle: o controle social, que só é possível mediante à disponibilidade de informação pelo Estado (CORBARI, 2011, p. 16).

Gohn (2004, p. 21) também nos oferece contribuições para compreender a sociedade civil como conceito que emergiu no âmago do regime militar e representou a população em geral, que, naquele momento ansiava por liberdade, participação e democracia.

Na linguagem política corrente, ele se tornou sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar. Este fato significou a construção de um outro referencial para o imaginário político nacional, fundado na crença de que a sociedade civil deveria se mobilizar e se organizar para alterar o status quo no plano estatal, dominado pelos militares e por um regime não democrático com políticas públicas que privilegiavam o grande capital, considerando apenas as demandas de parcelas das camadas médias e altas da população que alavancavam o processo de acumulação das emergentes indústrias filiais das empresas multinacionais. Este cenário estimulou o surgimento de inúmeras práticas coletivas no interior da sociedade civil, voltadas para a reivindicação de bens, serviços e direitos sociopolíticos, negados pelo regime político vigente.

## **Conselhos em Educação: formas de controle social**

Interessa-nos, no presente texto analisar aspectos relacionados às possibilidades de atuação de conselhos no âmbito da educação, com especial atenção àquela cuja finalidade é o acompanhamento e o controle das ações do poder público e das políticas sociais dele emanadas.

Os conselhos são constituídos por segmentos da sociedade e pelo governo na forma da lei. Peguemos, por exemplo, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional n. 53 de 2006 e regulamentado pela Lei n. 11.494 de 2007 e pelo Decreto n. 6.253 de 2007. Este Conselho tem caráter social de fiscalização e acompanhamento dos recursos destinados à educação, por se tratar de um colegiado consultivo, não influencia nas decisões governamentais, embora possibilitem o exercício da prática de participação, pois é explícito ao determinar sua função de acompanhamento e controle social. O art. 24 § 1º, IV, da Lei 11.494 dispõe sobre os conselhos municipais elencando membros da comunidade, bem como determinando sua criação por legislação específica.

Cabe recordar que a política de financiamento da educação via fundos, está assentada sobre o princípio de que o setor é custeado por impostos arrecadados, o que em si, já é um problema, na medida em que a flutuação nessa arrecadação é sempre variável, resultando em transferências constitucionais que oscilam recorrentemente.

De qualquer forma, se a maior parte dos recursos para a educação pública provém de impostos – e o de maior receita é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), seguido do Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – não há dúvida de que o aumento de verbas para a MDE provém substancialmente do crescimento da arrecadação da União, do DF, dos estados e dos municípios. (FERNANDES, 2009, p. 25).

A ampla política de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em nível federal, que organiza e disciplina os Gastos Públicos em Educação (GPE), por um lado garante verbas, mas, por outro, mantém um gradiente no qual variam os valores repassados, indicando, que, em tempos de crise econômica o investimento sofrerá cortes, ou, ao menos, frequentes reduções, ameaçando projetos e o próprio desenvolvimento geral do setor.

Retornando à legislação CACS-FUNDEB, restam-nos destacar duas palavras-chaves: acompanhamento e controle social. De um lado temos a possibilidade da participação popular, ou seja, o sujeito é convidado a participar da política pública não somente através dos seus representantes eleitos, mas diretamente e, do outro, a representatividade. Mesmo participando de forma “direta” (o Conselho ora em discussão, por exemplo, requer eleição) os membros não têm poder deliberativo, não tomam parte das decisões da entidade executora, muitas vezes não portam a

voz daquele segmento que representam. Estamos diante de uma política estatal na qual utilizam representantes da sociedade para dar a roupagem de democrático e, por sua vez, o Conselho, que deveria participar dos atos administrativos democraticamente, é mecanismo de controle do Poder Executivo.

Com a finalidade de atribuir eficácia ao seu papel de controle, acompanhamento e fiscalização, a legislação federal do FUNDEB (Lei n. 11.494, de 19 de junho de 2007) introduziu dispositivos que concedem um pouco mais de poder decisório e autonomia, como dispostos nos artigos 24, 25, 27, 30, 37 e 38. Tais artigos se referem à autonomia e ações desempenhadas pelo Conselho do FUNDEB que não eram regulamentadas pela lei anterior. Esse “empoderamento” ainda é insuficiente para atuação efetiva dos representantes da sociedade. Vejamos o que afirma uma educadora que se tornou conselheira de um tribunal de contas estadual – no Estado do Mato Grosso do Sul:

É chegada a hora de avaliar se os propósitos que animaram a elaboração dos conselhos se realizaram ou se esses mecanismos se burocratizaram, criando só uma aparência de controle social. Da minha vivência como educadora e agora, como conselheira do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, percebo duas tendências opostas: de um lado experiências exitosas de controle social, onde os conselheiros se capacitaram e conseguiram cumprir o papel que dele se espera; de outro, é imperioso reconhecer que em muitos municípios o executivo tornou-se hegemônico nos conselhos transformando-os em meros apêndices da administração pública, gerando uma participação enganosa, legitimadora de políticas educacionais pouco transparentes! (SERRANO, 2013, s/p.).

No entanto, o detalhamento e a formalidade da lei não são suficientes para impedir que essas medidas não sejam burladas nas localidades onde a sociedade civil não esteja organizada como atentam Bassi e Camargo (2009, p. 115). Consta-se a necessidade de mudança da sociedade civil, no aspecto de efetividade de sua participação nos serviços públicos quanto na responsabilidade de suas escolhas e decisões. Nogueira faz um estudo sobre as Escolas de Governo como alternativa de investir expressamente em formação e capacitação e afirma que “[...] gestão democrática opera para além do formal e do burocrático e compromete-se abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica” (NOGUEIRA, 2014, p. 240).

O que se pretende é aprimorar os mecanismos de controle qualificando os sujeitos para tal tarefa de forma eficaz, pois na democracia representativa é quase impossível interferir, uma vez que é outorgado poder a outrem e este opera de forma subjetiva. “Com a reforma gerencial introduzida pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, em 1995, passaram-se novas formas de responsabilização dos agentes públicos e do controle social das ações públicas [...]” (CORBARI, 2011, p. 13), com a incumbência de fortalecer a Democracia Participativa.

De acordo com Melchiorretto (2009), não basta ao indivíduo estar em espaço geográfico, ele é convidado a viver ativamente na construção deste espaço, assumindo determinados valores e posições que favorecerão uma melhor possibilidade de vivência, tanto dos governados como dos governadores. Dispositivos de controle estão cada vez mais presentes no ordenamento jurídico buscando a publicidade e transparência dos atos públicos, dentre eles os conselhos.

Toda essa mecânica de controle, ora com a Lei Complementar n. 101 de 04 de 2000, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394 de 96 e Constituição Federal entre outras, seguem no caminho de que a “Boa Governança Pública” é assentada nos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, transparência e responsabilidade em prestar contas dos atos de gestão. Oliveira (p. 7) afirma que “A qualidade, vista como forma de atuação eficiente da Administração Pública, voltada para um bom desempenho, tem forte conexão com o conceito de governança pública” e traz nesse conceito a ideia de *Total Quality Control*<sup>2</sup>, não só para designar qualidade em termos econômicos (redução dos custos e produtividade), como também, satisfação ao cliente.

Segundo Corbari (2011, p. 13), “[...] a boa governança fortalece a democracia na medida que permite o gerencialmente transparente e responsável dos recursos públicos [...]”, exige participação proativa dos sujeitos envolvidos, especialmente uma sociedade organizada. A autora afirma ainda, que “[...] o uso de práticas de governança contribui para o controle social [...]” e, conseqüentemente mudança do poder público no que tange à responsabilidade, sobretudo com a diminuição do poder discricionário dos seus atos por conveniência e oportunidade.

A política democrática dispõe-se a criar condições – institucionais, políticas e associativas – para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidade dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo a que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno do como viver, do como governar e do como conviver [...]. Cidadãos ativos são, portanto, personagens vitais da democracia, devendo ser, por isso, constantemente “criados” e “organizados” (pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação). (NOGUEIRA, 2011, p. 95).

Os mecanismos de controle, sob a cunha de controle social ao se difundir e ampliar, se utiliza de elementos fundamentais da governança. Assim, nessa relação democrática entre Estado e

---

<sup>2</sup>A redução contínua dos custos, a produtividade e a melhoria da qualidade têm demonstrado que são essenciais para as organizações se manterem em operação. Não podemos deixar de ver como a qualidade transformou-se na mais importante arma competitiva e muitas organizações estão convencidas de que o TQM é o modo de gerência do futuro. O TQM, em suas aplicações, vai muito além do que apenas garantir a qualidade do produto ou serviço – é uma maneira de gerenciar os processos da empresa para assegurar a completa satisfação do “cliente”, em cada etapa, tanto interna como externamente (OKLAND, John. Gerenciamento da qualidade total. Tradução Adalberto Guedes Pereira. São Paulo: Nobel, 1994).

Sociedade Civil pautada nos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, transparência e responsabilidade favorece a prática da Boa Governança e o surgimento do *accountability*.

*Accountability* pode ser entendido como mecanismo de controle do Poder Público com o objetivo de diminuir assimetria informacional em relação à alocação dos recursos públicos para a população, possibilitando o gerenciamento responsável, reduzindo a corrupção e fortalecendo a democracia.

Portanto, *accountability* trata-se da prática de boa governança, na qual o governo se obriga a prestar contas dos seus atos, respondendo com responsabilidade, transparência para o fortalecimento da cidadania e dos processos democráticos. Para Campos (1990) *accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A *accountability* envolve, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.

Todavia, *accountability* possui diversas ferramentas e mecanismos institucionais para sua implantação que em Educação deve ser estudado com afinco. Moroy e Voisin (2015) defendem a hipótese de que as políticas de *accountability* podem assumir formas diferentes dependendo da natureza das ferramentas empregadas, por isso é preciso distinguir formas de responsabilização das pessoas, das ferramentas a serviço da prestação de contas e identificar os significados e os desafios sociopolíticos atuais.

Devemos ressaltar, entretanto, que a prática e o conceito de *accountability* não é uma unanimidade acadêmico-científica. Janela (2012, n. 472) afirma:

Em grande parte dos discursos marcados por este viés político-ideológico, o significado do vocábulo *accountability* indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos. Aliás, mesmo quando estas características são menos vincadas, o certo é que a representação social que acentua o seu carácter punitivo tem sido um importante obstáculo à conceptualização de formas mais avançadas e alternativas de *accountability*.

Denota-se daí que novas formas de transposição conceitual ocorre a partir de literatura do campo empresarial para o educacional, por vezes, sem se dar conta de que o resultado não está isento das origens, gerando deslizamentos semânticos danosos ou portadores de concepções ensaístas e superficiais na Educação.

Os conselhos têm papel de destaque no cenário político e representam um dos mais importantes mecanismos de controle estatal. Eles são espaços privilegiados de práticas do exercício da cidadania e elo entre o Poder Público e o Poder Popular. Barbosa (2012, p. 11) entende que “[...] os conselhos podem constituir espaços que possibilitem uma atuação menos burocrática e mais próxima à realidade dos interesses da sociedade, por meio da conquista de sua autonomia”.

Gohn (2004, p. 28-29) sugere que os conselheiros devem compreender o papel que desempenham frente ao poder público.

Os conselheiros devem ter formação e consciência crítica, para terem como meta o entendimento do processo onde se inserem; entenderem, por exemplo, a questão dos fundos financeiros públicos e os critérios que deveriam pautar seu uso para a eliminação da pobreza e das desigualdades sociais, para o atendimento das necessidades da população, segundo escalas de urgências e emergências. Os mecanismos de competição do mercado não irão resolver as desigualdades sociais, serão políticas públicas democráticas, não excludentes, formuladas a partir de modelos que não se alicercem no lucro, que poderão minorar os problemas sociais.

Foucault situou as sociedades disciplinares nos séculos XVIII e XIX que atingiram seu apogeu no início do século XX, mas foram substituídas pelas sociedades de controle. Nas sociedades disciplinares não se parava de recomeçar (da escola à caserna, da caserna à fábrica), enquanto nas sociedades de controle nunca se termina nada, a empresa, a formação, o serviço sendo os estados metaestáveis e coexistentes de uma mesma modulação, como que de um deformador universal (DELEUZE 1925, p. 221). O poder aqui não é mais visível, ele se opera entre os sujeitos e no próprio sujeito.

Conforme discutimos o surgimento de novos mecanismos de controle, como por exemplo, conselhos e *accountability*, o poder circula, embrenham os sujeitos a fim de que o tempo todo haja vigia, controle sobre seus atos. Não se está mais diante de indivíduos singulares, mas diante de indivíduos que operam no interior de coletivos, sem que o percebam, exatamente. Isso possibilita o desenvolvimento de um processo de subjetivação no qual estarão inscritas as referências de bom ou mau comportamento.

Os próprios sujeitos são ao mesmo tempo fornecedores de serviços e fiscais, assim, a maquinaria de fiscalização estadual é inócua frente ao poder da multidão é extremamente devastador, eficaz e eficiente em contrapartida aos grupos, à polícia ou aos Tribunais. “A população aparece, portanto, mais como fim e instrumento do governo como força do soberano [...]” (FOUCAULT, 2014, p. 425).

Uma das consequências práticas desse poder encarregado de promover a vida é a instauração da norma. Isto é, dito de outro modo, um poder como esse, que tem como tarefa principal a garantia

da vida, terá sempre a necessidade de mecanismos contínuos, reguladores e corretivos. E esse mecanismo é a norma (DANNER, 2010).

Em suma, quando Foucault se refere à governamentalidade, a arte de governar implica um novo plano de referência para inserir o sujeito de direito-econômico característicos da arte liberal de governar. Então, quem seria essa sociedade civil tão exaltada como pilar da democracia?

A sociedade civil é o quê? Pois bem, creio que a noção de sociedade civil, a análise da sociedade civil, o conjunto dos objetos ou elementos que se faz aparecer no âmbito dessa noção de sociedade civil, tudo isso é, em suma, uma tentativa de responder à questão que acabo de evocar: como governar, de acordo com as regras de direito, um espaço de soberania que tem o infortúnio ou a vantagem, como vocês quiserem, de ser povoado por sujeitos econômicos? Como encontrar uma razão, como encontrar um princípio racional para limitar de outro modo que não seja pelo direito, de outro modo que não seja pela dominação de uma ciência econômica, uma prática governamental que tem de assumir a heterogeneidade do econômico jurídico? A sociedade civil não é, portanto, uma ideia filosófica. A sociedade civil é, a meu ver, um conceito de tecnologia governamental cuja medida racional deve indexar-se juridicamente a uma economia entendida como processo de produção e de troca (FOUCAULT, 2008, p. 402).

Desse modo, as novidades legislativas, bem como as tecnológicas, sociais, entre outras, não facilitam o fortalecimento da gestão democrática, mas a concretização, manutenção e desenvolvimento de mecanismos de controle. O que se vê em nome da democracia e do exercício da cidadania são práticas de governar fixadas no modo de viver, na busca incessante de vigilância dos atos ora dos governantes, ora dos governados. O exemplo dessa prática são os conselhos que, atualmente, desempenham papel de controle em detrimento de participação das decisões que afetarão a sociedade local.

### **Considerações Finais**

A criação de conselhos educacionais, bem como a participação de setores da sociedade em decisões que o poder público estabelece, tem possibilitado a vigilância e a punição dos eventuais desvios, o que, por si só já nos indica que não houve uma mudança profunda nas relações de poder há muito consolidadas na Educação e nas instâncias que lhes são afetas, dadas as características clientelistas que ainda marcam esses órgãos. Não nos posicionamos contra os conselhos, nem pugnamos pela sua eliminação por considerar que representam avanços no processo de democratização da educação e da sociedade. Porém, não nos sentimos confortáveis com o discurso que enuncia a conquista da democracia nas instituições educacionais, em nível local – tais como as escolas – ou em nível amplo – aí inclusos os municípios, pelo simples fato de que eles *existem*.

Estão em evidência enunciados que nos convocam a considerar que a democracia está instalada entre nós, configurando a marca de nossas instituições, afinal, a existência dos conselhos de acompanhamento da educação, os financiamentos que o campo auferi, a participação da sociedade desses e outros colegiados, o atestariam.

Tais enunciados se revelam, pela experiência que acumulamos de acompanhamento do trabalho de conselhos educacionais em municípios paulistas e goianos, a partir de cursos de formação continuada para conselheiros do Conselho Municipal de Educação, como extensões do poder público que os encara de forma *cartorialista*, modelando suas ações, estabelecendo suas tarefas e transferindo-lhes atribuições para as quais seus membros não estão preparados e nem devem estar, uma vez que, o que está em jogo, não são os aspectos, supostamente técnicos que compõem as práticas cotidianas do governo da educação, mas seus pressupostos, diretrizes e sua cultura organizacional. Temos nos deparado com entidades que se prestam a exercer um papel coadjuvante na vida educacional dos municípios, sobretudo no que se refere àquelas decisões marginais, que pouco impacto apresentam na vida das escolas, de seus estudantes e familiares e de seus profissionais do ensino.

Atribuir o caráter de participação à mera presença de pais, de alunos ou mesmo de educadores, em reuniões desses órgãos, pode representar reducionismo discursivo marcado mais por um processo de territorialização das decisões que lhes podem ser atribuídas do que a alteração profunda das estruturas decisórias pelas quais nos debatemos no campo educacional. Os contornos desse processo podem ser notados por um exercício de cartografia da ação dos conselhos municipais em educação que estamos, neste momento, pesquisando, mas que já nos indicam que o arranjo institucional que abriga, hoje, esses órgãos, tem representado muito mais o cerceamento da participação do que, propriamente sua efetivação em novos moldes e sob novas perspectivas e práticas.

Somos favoráveis, não só à existência e atuação dos conselhos educacionais, mais o aprofundamento da formação de conselheiros, bem como, da ampliação de suas atribuições legais e das práticas de gestão que levem em conta que um novo modelo está em curso na educação pública em nossos municípios.

Acrescente-se que trazer a discussão sobre a responsabilização ou a prestação de contas, sob a nomenclatura *accountability*, sem se estabelecer a origem do conceito ou seus desdobramentos no campo educacional e de sua gestão, é necessário, neste momento em que grandes debates estão se realizando sobre a escola e a educação, cuja síntese revela conflito entre duas posições historicamente antagônicas, a saber, os defensores da escola pública e os privatistas da educação.

Síntese esta, traduzida por novos discursos de viés *gerencialista*, segundo os quais os graves problemas educacionais se resumiriam no modelo de gestão.

Isso tudo nos leva a considerar que é preciso ampliar e aprofundar o debate acerca de que educação e de que escola desejamos para a sociedade brasileira, em geral, e para a comunidade, em caráter local.

Vivemos em um momento de transformações políticas e institucionais que colocam a Educação no amplo debate de políticas sociais de largo espectro e de profundo impacto econômico para a União, Estados e Municípios. Faz-se necessário ampliar as discussões, compromisso assumido no presente texto.

Talvez ainda seja necessário examinar com mais atenção a atual configuração da educação e dos órgãos a ela afetos, para compreendermos melhor onde se encontram os pontos de estrangulamento das ações que ensejamos serem inovadoras e que rompem com o passado, no qual o poder era exercido de forma vertical e deletéria.

## Referências

BARBOSA, S. M. **A introdução do empreendedorismo como componente curricular na educação brasileira**: primeiras considerações. Centro universitário IESB. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/SelmaMaquineBarbosa\\_int\\_GT4.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/SelmaMaquineBarbosa_int_GT4.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2016.

BASSI, M. E.; CAMARGO, R. B. Participação e Controle Social no FUNDEF e no FUNDEB. **Poiésis**, Tubarão, v. 2, n. 1, p. 105-118, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/viewFile/504/517>>. Acesso em: 05 maio 2016.

SILVA, T. T. (Org.). **O panóptico – Jeremy Bentham**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, em 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução CNE/CEB n. 4, de 13 de julho de 2010. **Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004\\_10.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2016.

CHAUI, M. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2011.

CORBARI, E. C. Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2015.

DANNER, F. O Sentido da Biopolítica em Michel Foucault. **Revista Estudos Filosóficos**, São João Del Rey, MG, n. 4, p.143-157, 2010. Disponível em: <<http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art9-rev4.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

DAVIES, N. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? **Revista Faz Ciência**, v. 12, n. 16, p. 57-74, jul./dez. 2010.

DELEUZE, G. **Conversações**. Tradução Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: formação do Patronato Político Brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, F. C. O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/99/288>>. Acesso em 01 jul. 2016.

FOUCAULT, M. **Ética, sexualidade, política**. Organização e seleção de textos Manoel Barros da Motta. Tradução Elisa Monteiro; Inês Autran Dourado Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária (Ditos e Escritos; V), 2004.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2014. 302.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. 431.

GOHN, M. da G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade** v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

JANELA, A. A. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1995.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 881-901, 2015.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87328534012>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

MELCHIORETTO, A. F. **O Exercício da Cidadania Como Mecanismo de Prevenção a Corrupção**. 2015. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/o-exercicio-da-cidadania-como-mecanismo-de-prevencao-a-corrupcao/13051/>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.

OKLAND, J. **Gerenciamento da Qualidade Total**. Tradução Adalberto Guedes Pereira. São Paulo: Nobel, 1994.

OLIVEIRA, **Governança, governabilidade e accountability: Qualidade na Administração Pública**. IESDE Brasil, Disponível em: < <http://docplayer.com.br/7592822-Governanca-governabilidade-e-accountability-qualidade-na-administracao-publica.html> >. Acesso em: 01 jun. 2016.

RANIERI, N. B. S. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri: Manole, 2013.

SERRANO, M. O controle social da educação e a democracia participativa. **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil**, 26 mar. 2013. Disponível em:< <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/03/ARTIGO-O-CONTROLE-SOCIAL-DOS-GASTOS-PUBLICOS-EM-EDUCACAO.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

**Recebido em:** 01.06.2015  
**Aceito em:** 20.06.2017