



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL**

ALDO BOMFIM LISBÔA

**CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO:
A ATUAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB EM VALENÇA-BA**

CRUZ DAS ALMAS – BAHIA

2016

ALDO BOMFIM LISBÔA

**CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO:
A ATUAÇÃO DO CONSELHO DO FUNDEB EM VALENÇA-BA**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Susana Couto Pimentel

CRUZ DAS ALMAS – BAHIA

2016

BANCA EXAMINADORA

Dissertação defendida em 8 de junho de 2016 e aprovada pela banca examinadora,
constituída pelos professores:

Componentes da Banca:

Profa. Dra. Susana Couto Pimentel (UFRB/CETENS)
Orientadora – Presidente da Banca

Profa. Dra. Célia Tanajura Machado (UNEB)

Profa. Dra. Maria Lúcia da Silva Sodré (CCAAB/UFRB)

À minha saudosa avó, Maria Sinésia Bomfim
Dias (Querida Vó Cecy).

A todos que contribuíram para minha
formação, em especial, à minha família,
professores e colegas.

Agradeço a Deus por ter me dado forças para chegar ao final desse curso, que foi mais um passo em direção aos meus objetivos pessoais e profissionais.

À minha família: irmãos, sobrinhos, tios, primos e especialmente aos meus pais, pelo amor, compreensão e estímulo.

À minha orientadora, Profa. Dra. Susana Couto Pimentel, pela paciência e atenção durante o processo de construção.

Aos conselheiros do Fundeb do Município de Valença, nomeados pelo Decreto N° 1464 - 18/04/2013 pela colaboração.

Aos professores e colegas do mestrado, em especial, aos colegas Leandro Moura e Rita Andrade pelas caronas e cuidado comigo.

Só existirá uma democracia, no Brasil, no dia em que se montar no Brasil a máquina que prepara as democracias.

Essa máquina é a escola pública.

Mas não a escola pública sem prédios, sem anseio, sem higiene e sem mestres devidamente preparados e, por conseguinte, sem eficiência e sem resultados. Não a escola pública mais ou menos abandonada, sem prestígio social, ferida em suas forças vivas de atuação moral e intelectual e existindo graças a penosa e quase única abnegação de seus modestos servidores.

E sim a escola pública rica e eficiente, destinada a preparar o brasileiro para vencer e servir com eficiência dentro do país.

Essa nova escola pública – menina dos olhos de todas as verdadeiras democracias – não poderá existir, no Brasil, se não mudarmos a nossa orientação a respeito dos orçamentos públicos.

Precisamos – e por aí é que há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – precisamos construir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político dos nossos administradores.

Anísio Teixeira

RESUMO

O presente trabalho discute sobre a atuação do Conselho do Fundeb de Valença-BA, especialmente no que diz respeito ao processo de controle e acompanhamento social dos recursos oriundos deste fundo. Entende-se a importância deste trabalho, pois uma gestão eficaz dos recursos do Fundeb é a possibilidade viável para o município atingir as necessidades educacionais locais. Entende-se, por outro lado, que o Conselho do Fundeb, se constituído dentro das bases legais e com o poder que lhe é outorgado pela legislação que o regulamenta, corrobora na manifestação do espírito de cidadania, de observação da coisa pública e da promoção do acompanhamento e controle social. Na discussão desta temática são abordados os elementos jurídicos para o controle social previstos na Constituição Federal de 1988 e o papel dos conselhos na gestão das políticas públicas. Nessa perspectiva, este texto versa sobre a descentralização dos recursos destinados à educação no Brasil, que embora complexa, caracteriza-se pelas diferentes relações que vêm sendo estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, que compreendem os estados e os municípios. O estudo objetivou analisar a atuação do Conselho do Fundeb em Valença-BA, traçando-se para isso objetivos específicos com vistas a identificar a percepção dos conselheiros do Fundeb de Valença-BA acerca da atuação deste Conselho; elencar possíveis entraves no cumprimento das tarefas atribuídas ao Conselho do Fundeb de Valença-BA; e, por fim, sugerir propostas para a otimização das práticas de controle e acompanhamento do Conselho quanto aos recursos oriundos do Fundeb. Entender a dinâmica do Conselho e perceber se as ações executadas são eficazes no alcance dos objetivos de criação do órgão colegiado, foram os primeiros passos da pesquisa, que valeu-se da metodologia do estudo de casa e da análise de conteúdo. Buscou-se nos depoimentos dos conselheiros e nas referências bibliográficas pesquisadas, as respostas sobre o objeto estudado. A pesquisa pretendeu refletir sobre a participação da coletividade para a promoção da qualidade da educação, bem como um maior engajamento por parte dos envolvidos no processo de acompanhamento e controle social no uso dos recursos. Os resultados deste trabalho apontam para a necessidade de formação continuada para os conselheiros e a ampliação de investimentos que garantam a infraestrutura do Conselho e para a diminuição da cultura de ingerência praticada há anos por parte do poder executivo durante o processo de formação e atuação do colegiado.

Palavras-chave: financiamento da educação, participação e controle social, Conselho do Fundeb.

ABSTRACT

This paper discusses the performance of the Valencia-BA Fundeb Council, especially with regard to the process of social control and monitoring of funds from this fund. It is understood the importance of this work, for the efficient management of resources Fundeb is viable possibility for the city to reach the local educational needs. It is understood, however, that the Council Fundeb if made within the legal basis and the power which it is granted by the legislation that regulates, supports the manifestation of the spirit of citizenship, observation of public affairs and promotion monitoring and social control. In the discussion of this issue the legal elements for social control in the Federal Constitution of 1988 and the role of advice in public policy management are addressed. In this perspective, this paper analyzes the decentralization of resources for education in Brazil, although complex, characterized by different relationships that have been established between the Union and the subnational units, comprising the states and municipalities. The study aimed, therefore, to analyze the performance of Fundeb Council, seeking also to identify possible obstacles in fulfilling the tasks assigned to members of the Board. Understand the dynamics of the Council and see if the actions taken are effective in achieving the creation objectives of the collegial body, it was the first steps of field research that sought, in the testimonies of directors and the researched bibliographic references, answers the object studied. The research intended to provoke reflection on the community participation to promote the quality of education as well as a greater commitment by those involved in the process of monitoring and social control in the use of resources. These results indicate that the need for continuing education for directors, the constant improvement of the Council's infrastructure and the reduction of interference practiced culture for years by the executive power during the process of formation and operation of the college.

Keywords: education funding, participation and social control, Fundeb Council.

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| CACS | Conselhos de Acompanhamento e Controle Social |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CME | Conselho Municipal de Educação |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| IPI-EXP | Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação |
| IPVA | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores |
| ITCMD | Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação |
| ITR | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural |
| MEC | Ministério da Educação |
| MP | Ministério Público |
| MPF | Ministério Público Federal |
| OAB | Organização Administrativa Brasileira |
| PNATE | Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar |
| TCE | Tribunal de Contas dos Estados |
| TCM | Tribunal de Contas dos Municípios |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UNB | Universidade de Brasília |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| UNEB | Universidade do Estado da Bahia |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 18 |
| 2.1 DEMOCRACIA E SOCIEDADE CIVIL: BASES PARA A PARTICIPAÇÃO..... | 19 |
| 2.2 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: TEMAS QUE SE RELACIONAM..... | 25 |
| 2.3 INSTRUMENTOS PARA O CONTROLE E ACOMPANHAMENTO SOCIAL | 29 |
| 2.4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO..... | 32 |
| 2.5 CONTROLE DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: INCUMBÊNCIAS DO CONSELHO DO FUNDEB..... | 35 |
| 3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL..... | 43 |
| 3.1 PANORAMA HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NO ÚLTIMO SÉCULO | 43 |
| 3.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NO SÉCULO XXI: A PROPOSTA DE DESCENTRALIZAR OS RECURSOS | 50 |
| 3.3 GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS: AS RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERADOS FRENTE A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL | 55 |
| 3.4 OS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL: AMPLIAÇÃO A PARTIR DO FUNDEB..... | 59 |
| 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 63 |
| 4.1 TIPO DA PESQUISA..... | 63 |
| 4.2 SITUANDO O UNIVERSO E OS PARTICIPANTES DA PESQUISA | 65 |
| 5. O CONSELHO DO FUNDEB E O CONTROLE SOCIAL EM VALENÇA: ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS | 71 |
| 5.1 O CONHECIMENTO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO | 71 |
| 5.2 AUTONOMIA PARA O ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS E DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO..... | 73 |
| 5.3 ENCAMINHAMENTO DAS AÇÕES FISCALIZATÓRIAS REALIZADAS PELO CONSELHO | 76 |
| 5.4 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO CONSELHO | 78 |
| 5.5 AVANÇOS IMPLEMENTADOS PELO CONSELHO | 80 |
| 5.6 IMPORTÂNCIA DO CONSELHO | 82 |
| 5.7 FORMAS DE OTIMIZAR AS AÇÕES DO CONSELHO | 85 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 88 |
| REFERÊNCIAS | 91 |
| APÊNDICES..... | 95 |
| ANEXOS | 101 |

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa em Gestão e Segurança Social, como descrito nas diretrizes do Programa de Pós-graduação, visa especialmente à proteção de direitos relacionados à conquista da cidadania tais como, direitos civis, políticos e sociais. A partir da ampla temática em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, nesta pesquisa foi feito um recorte para a investigação acerca do controle social dos recursos destinados à educação básica pública no Município de Valença-BA. Assim, este estudo buscou refletir sobre o Controle Social através da atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, entendendo-se que se tal Conselho funcionar de maneira participativa e eficiente poderá auxiliar na execução, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais locais.

A atuação do Conselho do Fundeb de Valença¹ foi, portanto, o objeto escolhido para o desenvolvimento desta pesquisa. Tal município foi escolhido por ser o *locus* de atuação profissional do pesquisador. Nesse contexto, o problema de pesquisa esboçado indagava como tem sido a atuação do Conselho do Fundeb em Valença-BA, na percepção dos seus conselheiros, quanto ao acompanhamento e controle dos recursos oriundos deste fundo.

A definição do tema de pesquisa nasceu das experiências vivenciadas por este pesquisador em mais de uma década de trabalho como docente na educação básica pública. Algumas vezes assumi² cargos comissionados na gestão do sistema municipal de ensino, atuando como Secretário Executivo do Conselho do Fundeb em Taperoá-BA, entre 2007-2008, período da criação do fundo. Atuei também como Diretor de Ensino da Secretaria Municipal de Educação em Taperoá-BA em 2009 e em 2013 atuei como monitor do componente curricular Direito Educacional na Universidade do Estado da Bahia – Uneb (Campus XV – Valença-BA), dentro de um projeto de extensão universitária, contribuindo para a formação dos conselheiros do Fundeb provenientes do Território de Identidade Baixo Sul da Bahia.

¹ Município que pertence ao Território do Baixo Sul do Estado da Bahia, localizado a 133 Km da capital Salvador.

² Durante a referência a minha experiência na educação, como forma de justificar a opção pela temática, optei por utilizar a primeira pessoa do singular.

O Conselho do Fundeb foi criado através da Lei nº 11.494/2007 com o objetivo de acompanhar a aplicação dos recursos do Fundeb no município e, ao mesmo tempo, ser o elemento de ligação entre a sociedade e os dirigentes municipais. Vale ressaltar que a Lei Federal nº 10.172/2001 instituiu a criação dos Conselhos Municipais de Educação³ e após implantação do fundo, foi facultado aos municípios escolher entre constituir um novo conselho ou criar uma câmara técnica dentro do Conselho Municipal de Educação, câmara esta, específica para acompanhar e controlar o uso do recurso do fundo recém-criado. Devido a isso, em muitos municípios do Brasil, a administração local preferiu não criar outro conselho, mas apenas fazer o que foi lhe facultado pela legislação que criou o Fundeb. Desde já, vale dizer que este pesquisador defende a criação de uma nova estrutura, porque assim mais pessoas atuarão com agentes sociais e contribuirão para o acompanhamento do uso efetivo dos recursos, contribuindo para uma gestão democrática e participativa.

O controle e o acompanhamento social das políticas públicas se fundamentam na necessidade de participação coletiva na solução de problemas e na formação de uma política de empoderamento do cidadão. Por conta disso, cada vez mais, temas ligados ao controle social da educação têm tomado um espaço significativo no cenário de produção científica e sendo assim, articular educação e controle social nunca foi tão importante.

A própria Carta Magna Brasileira de 1988 foi um divisor de água no processo de redemocratização do país para criação de vários instrumentos que possibilitaram o avanço da democracia participativa. Dentre tantos, pode-se citar a institucionalização dos conselhos municipais, os quais representam um elo muito importante entre a sociedade e o Estado, no sentido de descentralização e democratização da gestão de recursos e de ações governamentais, haja vista a necessidade de interação entre o poder executivo e a população.

Desse modo, os conselhos passaram a representar o povo de forma organizada e objetivaram o pleno exercício da participação democrática da gestão

³ A criação do Conselho Municipal de Educação (CME) possui base legal na Constituição Federal de 1988, na LDB nº 9394/96, no Plano Nacional de Educação, Lei 10.172 de 09/01/01, bem como nos princípios da gestão democrática e participativa do ensino público, com funções normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora.

pública municipal, a fim de que as necessidades coletivas sejam contempladas da melhor forma possível nas decisões de governo.

É importante frisar, mais uma vez, que o Conselho do Fundeb deve ser visto como um desses elos entre a sociedade civil organizada e uma gestão pública democrática eficiente. Como dito anteriormente, o Ministério da Educação deu a liberdade aos municípios brasileiros para que criassem conselhos independentes para o controle do recurso do Fundeb ou criassem câmaras específicas de acompanhamento desses recursos dentro do próprio Conselho Municipal de educação – CME, porém, tanto uma quanto a outra possibilidade gera para o município a obrigação de implementá-los (las), estruturá-los (las) e oportunizá-los (las) de todas as maneiras efetuarem os propósitos de criação.

Com base no exposto, o objetivo geral dessa pesquisa foi analisar a atuação do Conselho do Fundeb em Valença-BA, traçando-se para isso objetivos específicos com vistas a: 1. Identificar a percepção dos conselheiros do Fundeb de Valença – BA acerca da atuação deste Conselho; 2. Elencar possíveis entraves no cumprimento das tarefas atribuídas ao Conselho do Fundeb de Valença-BA; e, por fim, 3. Sugerir propostas para a otimização das práticas de controle e acompanhamento do Conselho quanto aos recursos oriundos do Fundeb.

Para fundamentação teórica dessa temática foram trazidos autores que abordam temas ligados à educação, como também aqueles que doutrinam sobre conceitos de sociedade civil, participação, controle social e democracia.

Nas buscas de literaturas e produções correlatas ao estudo pretendido, uma em especial, muito se aproximou da intenção deste pesquisador. A dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada à área de concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação, do mestrando Marcus Vinicius de Azevedo Braga (2011), intitulada “O Controle Social da Educação Básica Pública: A atuação dos conselheiros do Fundeb”.

No trabalho encontrado, o autor partiu de um estudo de caso do Conselho Estadual do Fundeb do Ceará, trazendo um referencial teórico sobre Estado em Marx e Gramsci, a conceituação do controle social em educação e um histórico do disciplinamento dos recursos educacionais no Brasil. Também analisou os conselhos como instrumentos de controle social, as contradições e as questões neopatrimonialistas na sua atuação e localizou o Conselho de Acompanhamento e

Controle Social do Fundeb no contexto e na legislação. Por fim procedeu-se a análise dos dados construídos no campo, composição e legislação, conselheiros, infraestrutura e atuação deles no cotidiano. Como resultado, o estudo apontou os conselhos como instrumentos de colaboração dos sistemas de controle no processo de municipalização das políticas educacionais, mas também resultado da luta da sociedade civil pelos seus direitos sociais. Defendeu em suas considerações que o Conselho do Fundeb seja um palco de luta entre interesses dos trabalhadores, utilizando a fiscalização técnica como espaço de participação e de materialização de direitos sociais.

Muitos pontos aproximaram o estudo sobre a atuação do Conselho Estadual do Fundeb do Ceará com a proposta de estudo do Conselho Municipal do Fundeb em Valença-BA. As duas partem de autores comuns, buscando discutir conceitos como sociedade civil, participação, controle e acompanhamento social, ainda que por outras perspectivas.

Porém, reconhecem-se diferenças importantes entre uma e outra. Nesta pesquisa foi dada uma ênfase maior ao trabalho dos conselheiros do Fundeb quanto ao acompanhamento do financiamento da educação pública no Brasil, buscando abordar a contribuição destes aspectos para a construção de uma sociedade igualitária e democrática, observando assim uma abordagem mais qualitativa. Assim, os próprios conselheiros manifestam sua percepção sobre a atuação do Conselho e buscou-se também traçar uma proposta de intervenção no sentido de melhorar as práticas do grupo estudado.

Apesar desta pesquisa também identificar elementos quantitativos, ela apresenta em maior parte elementos qualitativos. Desse modo, o objeto de estudo exigiu a utilização de métodos e técnicas que possibilitassem a análise do tema com bases subjetivas.

Diante da definição da temática de pesquisa, optou-se por um método bastante utilizado nas ciências sociais: o estudo de caso, considerando a complexidade do objeto de estudo.

A opção pelo método e pelas técnicas utilizadas nesta pesquisa baseou-se na análise de pesquisas anteriores, através de uma pesquisa bibliográfica e produção de resumos que direcionaram cientificamente o pesquisador. Foi realizada também uma pesquisa documental, através da qual foram analisados documentos como o regimento interno e a lei municipal.

Foram participantes desta pesquisa quatro conselheiros titulares, de um universo de dezoito sujeitos, sendo selecionados intencionalmente considerando-se a sua proximidade do universo escolar. Como no período da pesquisa houve mudança na composição do Conselho do Fundeb de Valença-BA, foram entrevistados os antigos conselheiros, nomeados pelo Decreto Municipal N° 1464 de 18/04/13 e que estiveram em efetivo exercício nos últimos anos. Atendendo as orientações da ética na pesquisa com seres humanos, os conselheiros tiveram a liberdade para participar ou não da pesquisa científica, sendo anteriormente esclarecidos os objetivos da mesma.

A entrevista possibilitou identificar as diferentes percepções sobre a atuação do órgão, já que o Conselho é composto por representantes de entidades distintas do poder público e da sociedade civil organizada. Entretanto, vale ressaltar que a opção pelo uso de entrevistas teve a flexibilidade de poder ser interrompida quando houve a saturação das informações necessária para o estudo de campo. Por outro lado, vale registrar que a opção pela entrevista semiestruturada possibilitou também que outras perguntas fossem acrescentadas no decorrer da conversa com os participantes da investigação.

Para discussão dos dados foi utilizado a análise de conteúdo com base nas referências teóricas que subsidiaram a investigação.

O texto deste trabalho dissertativo está dividido em quatro capítulos, sendo que o capítulo 1 traz aspectos introdutórios acerca da temática e da pesquisa desenvolvida. No capítulo 2, intitulado Participação e Controle Social de Políticas Públicas, buscou-se discutir conceitos relacionados à democracia, sociedade civil e controle social das políticas públicas, além de abordar alguns instrumentos utilizados para controle e acompanhamento social das políticas, a exemplo dos conselhos municipais. Ao final do capítulo foi abordado o controle dos recursos da educação pública no Brasil e as incumbências do Conselho do Fundeb, em particular na esfera municipal.

No capítulo 3, intitulado Financiamento da Educação no Brasil, foi traçado um panorama histórico da educação pública no Brasil no último século, bem como sobre o financiamento da educação pública no século XXI. Temas como descentralização, desconcentração e ampliação de recursos após implementação do Fundeb em 2007 e a própria gestão dos recursos complementam a discussão. Por

fim, este capítulo abordou as responsabilidades de cada ente federado no dever constitucional de garantir a educação básica pública e de qualidade para todos.

O capítulo 4, intitulado Procedimentos Metodológicos, foi construído com o propósito de detalhar as técnicas e métodos escolhidos pelo pesquisador para organização deste trabalho científico, como também situar o universo e os participantes do estudo.

Por fim, no capítulo 5, intitulado de O Conselho do Fundeb e o Controle Social em Valença: análise e interpretação dos dados foram apresentados os resultados da pesquisa de campo. As categorias de análise apontaram o conhecimento dos Conselheiros do Fundeb sobre: as atribuições do Conselho, a autonomia para o acompanhamento e controle da aplicação dos recursos, os encaminhamentos das ações fiscalizatórias, as dificuldades enfrentadas, avanços implementados, a importância do Conselho e formas para a otimização das práticas de controle.

Em se tratando de uma pesquisa em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social espera-se que o impacto desta investigação alcance várias dimensões, sendo as dimensões social e educacional as mais expressivas e aparentes.

2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético, forte e consciência de cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação”. Herbert de Souza, O Betinho (1994, in BRASIL, 2005. p.53)

O homem não nasce sabendo falar, caminhar e tantas outras faculdades necessárias para a vida humana. Na medida em que o sujeito vai interagindo com os grupos sociais, nos quais está inserido, vai aprendendo e desenvolvendo suas capacidades cognitivas. Assim também acontece com a participação, ela é uma habilidade que vai sendo aprendida e aperfeiçoada. O sujeito imbuído de sua condição como cidadão vai compreendendo a dinâmica da participação e passa a dominá-la. Para Diaz Bordenave (1995. p.76-77):

A participação possui princípios, um deles é que a participação é uma necessidade humana e constitui um direito das pessoas. O ser humano possui certas necessidades óbvias, como alimento, o sono e a saúde. Mas também possui necessidades não-óbvias, como o pensamento reflexivo, a auto valoração, a auto expressão e a participação, que compreende as anteriores. Privar os homens de satisfazerem estas necessidades equivale a mutilar o desenvolvimento harmônico de sua personalidade integral.

Para Demo (1999), a participação social representa um processo de conquista pautada em canais de diálogo, interação e organização como, por exemplo, a organização sindical partidária, o planejamento participativo, a educação como formação à cidadania, a cultura como processo de identificação comunitária e o processo de conquista de direitos, quaisquer que sejam.

No Brasil atual a possibilidade de controle das ações do Estado tem sido algo mais constante, baseada nos fundamentos constitucionais e movimentos de lutas por mais direitos nas diferentes esferas da sociedade. Defendem Bugarin, Vieira e Garcia (2003) que a participação popular no controle de ações governamentais no Brasil foi amplamente contemplada a partir da Constituição Federal de 1988 que ampliou vastamente o exercício da cidadania através do incentivo ao controle social, por meio do estímulo à atuação dos conselhos, do orçamento participativo e das organizações sociais.

Assim, o tema controle social vem destacando-se entre os demais temas, pois a sociedade passou a exigir acesso aos serviços públicos de qualidade e passou a também a requerer participar das atividades de gestão do Estado. Afirmam Bugarin; Vieira e Garcia (2003), que o controle social representa, pois, uma particularização da função de controle que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos. Frisa-se também que a partir da Constituição Federal de 1988, foram criadas e/ou fortalecidas redes complexas que passaram a controlar o Estado, impondo-o limites, como Tribunal de Contas (União, Estados e Municípios), Ministério Público (Federal e Estadual), o Poder Judiciário e a Polícia Federal, dentre outros.

Para melhor compreensão da participação e do controle social dos serviços públicos, é necessário ampliar as discussões sobre democracia, participação e sociedade civil, políticas públicas, por exemplo.

2.1 DEMOCRACIA E SOCIEDADE CIVIL: BASES PARA A PARTICIPAÇÃO

(...) a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. Se é válida uma decisão adotada por maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão adotada por unanimidade. (BOBBIO, 2000. p.31-32)

A democracia é uma forma de governo muito antiga. Desde o século V a. C. a Grécia, e logo depois Roma, descobriram e exercitaram a experiência democrática, ainda que de forma embrionária. A democracia é definida por Jaucourt (in DIDEROT; D' ALAMBERT; 2006) como uma das formas mais simples de governo, na qual o povo, em corpo, detém a soberania. Desse modo, entende-se que toda república na qual a soberania reside nas mãos do povo é uma democracia. Por sua vez, se o poder soberano residir somente nas mãos de uma parte do povo, se tem uma aristocracia.

A democracia favorece uma importante relação entre indivíduo e sociedade, pois se fundamenta no controle da máquina do poder pela sociedade. Segundo Morin (2002), a democracia comporta ao mesmo tempo a autolimitação do

poder do Estado pela separação dos poderes, a garantia dos direitos individuais e a proteção da vida privada. A democracia não é apenas uma forma de organização governamental, ela se nutre da autonomia do espírito dos indivíduos, da sua liberdade de opinião, de expressão e acima de tudo do civismo.

Defende Jaucourt (in DIDEROT; D' ALEMBERT, 2006, p. 57-58):

Com efeito, como não há ninguém nos governos populares que não participe da administração do Estado, cada um segundo sua qualidade e seu mérito; como não há ninguém que não participe da felicidade ou da infelicidade dos acontecimentos, todos os particulares dedicam-se e se interessam sem cessar pelo bem comum, pois não podem acontecer revoluções que não sejam úteis ou prejudiciais a todos. [...] é necessário observar que numa democracia cada cidadão não tem o poder soberano, nem mesmo uma parte dele. Este poder reside na assembleia do povo convocada segundo as leis. Assim, o povo, numa democracia, é, sob certos aspectos, soberano, e sob outros, súdito. É soberano pelos sufrágios, que são suas vontades, e súditos enquanto membro da assembleia revestida de poder soberano.

Segundo Jaucourt (in DIDEROT; D' ALEMBERT, 2006, p. 58-59), quatro características são necessárias para que se estabeleça a democracia: 1) É preciso que haja certo lugar e certo tempo regulamentados para deliberar em comum sobre os negócios públicos; 2) É preciso estabelecer como regra que a pluralidade dos sufrágios passará a ser considerada a vontade de todo o corpo; 3) É essencial à constituição da democracia que haja magistrados, que sejam encarregados de convocar a assembleia do povo nos casos extraordinários e de fazer com que sejam executados os decretos da assembleia soberana; e 4) É necessário à constituição democrática, dividir o povo em certas classes, e sempre foi disto que dependeu a duração e a prosperidade da democracia. É bem verdade que o ponto quatro aponta para um determinismo social e já não encontra acolhimento na contemporaneidade. Porém, as quatro características foram citadas para que se entendessem os pilares que fundamentam a democracia moderna, como também para demarcar a transição para a democracia contemporânea vivenciada em grande parte do mundo, em especial no Brasil.

Os sistemas de poder são considerados democráticos quando os agentes políticos são livremente escolhidos pelo povo para o exercício do que ficou conhecido como governança⁴.

⁴ Governança deriva do termo governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque. Governança pode ser sinônimo de governo, o órgão de soberania ao qual cabe a condução política

Entretanto, os modelos de administração pública praticados em larga escala no cenário político brasileiro, fincados nos moldes do coronelismo⁵, deixaram consequências profundas para a participação da sociedade civil no que diz respeito a entender o Estado democrático e, por conseguinte, exigir direitos e fazer o controle social das políticas sociais.

D' Argis (in DIDEROT; D' ALEMBERT, 2006, p. 301) defende que os homens são feitos para viver em sociedade e argumenta que dos princípios da sociabilidade decorrem todas as leis da sociedade e todos os nossos deveres em relação aos outros homens, tanto gerais quanto particulares. Para ele esse é o fenômeno de toda a sabedoria humana, a fonte de todas as virtudes puramente naturais e o princípio geral de toda moral e de toda sociedade civil. Para D' Argis (in DIDEROT; D' ALEMBERT, 2006, p.305), quatro elementos devem caracterizar a sociedade: 1) O bem comum deve ser a regra suprema da conduta humana, e não se deve procurar o interesse particular em prejuízo do interesse público; 2) O espírito de sociabilidade deve ser universal; 3) A igualdade natural entre os homens é um princípio que jamais se deve perder de vista; e 4) Sendo a sociabilidade uma obrigação recíproca, entre os homens, aqueles que por malícia, ou por sua injustiça, rompem o laço da sociedade, não poderiam se queixar com razão se aqueles a quem ofenderam não os tratarem mais como amigos, ou mesmo chegarem às vias de fato contra eles.

Nesse sentido, D' Argis (in DIDEROT; D' ALEMBERT, 2006, p. 309) ainda aponta que todos nós devemos trabalhar pela felicidade da sociedade para nos tornarmos senhores de nós mesmos. A felicidade da sociedade se reduz a não nos satisfazermos à custa da satisfação dos outros. A prática de controle social, em certa medida, se aproxima dessa afirmação de D' Argis visto que parte do princípio de abnegação e altruísmo para aquele que executa o controle público ou até mesmo administra o bem público.

Por outro lado, na teoria contemporânea, segundo Bobbio (2000. p.319-320) a Democracia converge em três grandes tradições do pensamento político: a) a

geral de um país, sendo o órgão superior da administração pública. No entanto, governança também pode dizer respeito às medidas adotadas pelo governo para governar o país em questão. São oito as principais características da boa governança: Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e prestação de contas. Disponível em <http://www.significados.com.br/governanca/> acesso em 08/10/14.

⁵ Para entender melhor o conceito, ler: LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira. 1997.

teoria clássica ou aristotélica, democracia como Governo do povo, de todos os cidadãos, se distinguindo da monarquia, Governo de um só e a da aristocracia, Governo de poucos; b) a teoria medieval romana, apoiada na sabedoria popular, o poder supremo se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; e c) a teoria moderna, maquiavélica, nascida com o Estado Moderno, com duas formas essenciais de Governo: monarquia e república. Durante o período pré-revolucionário o governo legitimamente popular⁶, é chamado em vez de democracia, de república. Assim, a república assume os mais genuínos princípios democráticos e se reafirma como representação da própria democracia. Reforça Bobbio (2000. p.323), quando o discurso visa os princípios de um Governo o princípio próprio da república, a virtude, é o princípio clássico da democracia e não da aristocracia.

Durante o século XX, os grandes conflitos mundiais e as revoluções contemporâneas, contribuíram para o fortalecimento da democracia representativa. Aponta Bobbio (1987. p.153-154) que se desejou dar uma legitimação às organizações que, através da agregação de interesses homogêneos, facilitaram a formação de uma vontade coletiva numa sociedade caracterizada pela pluralidade de grupos e por fortes tensões sociais. Pode-se compreender que a consolidação da democracia representativa não impediu o retorno à democracia direta, embora sobre formas secundárias, visto que, defendida por grupos políticos radicais, eles tinham a ideia originária de democracia como governo do povo, pelo povo e através do povo e o que desviasse disso deveria ser considerado um erro a ser condenado.

Bobbio (1987. p.154) ainda defende que a partir do exercício da democracia, uma vez que foi conquistado o direito à participação política, o cidadão percebeu que a esfera política estava relacionada ao que acontece na sociedade civil. Ele faz, então, uma separação para o que acontece na política e o que acontece nas outras instituições como escola, família e outros espaços e que pode existir um Estado democrático, convivendo com instituições que são geridas de maneira não democrática.

⁶ O autor aponta que até nas repúblicas democráticas existem repúblicas aristocráticas. O próprio Maquiavel vê como um exemplo perfeito a república romana. Ressalta-se que a Democracia moderna, cada vez mais é definida com como um regime policrático oposto ao regime monocrático.

Então, para continuar a discussão sobre democracia é preciso apresentar elementos sobre a sociedade civil e sobre o cidadão. Segundo Diderot (in DIDEROT; D' ALEMBERT (2006, p.51):

Cidadão é o membro de uma sociedade livre de várias famílias, que compartilha os direitos desta sociedade e goza de seus privilégios. Aquele que reside numa tal sociedade por causa de algum negócio e que, uma vez terminado o que se tem a fazer aí, deve ir embora não é um cidadão desta sociedade. É somente um súdito momentâneo. Aquele que faz dela sua morada habitual, mas não compartilha os direitos e privilégios também não é cidadão.

O cidadão precisa possuir uma relação com o lugar. E havendo essa relação, ele deve defender a construção de uma sociedade mais igualitária, onde todos possam desfrutar dos benefícios coletivos. Diderot (in DIDEROT; D' ALEMBERT (2006, p.56) reforçam ainda que:

Em épocas de desordens, o cidadão se filiara ao partido que for favorável ao sistema estabelecido. Nas dissoluções de sistemas, seguirá o partido de sua cidade, se este for unânime, e se houver divisão na cidade, abraçará o partido que for mais favorável igualdade dos membros e à liberdade de todos.

Quanto mais os cidadãos estiverem próximos do ponto de vista da igualdade de pretensões e de fortuna, mais tranquilo será o Estado. Esta parece ser uma vantagem exclusiva da democracia pura em relação a qualquer outra forma de governo.

Essa concepção de democracia e cidadania que norteou os enciclopedistas Diderot e D' Alembert revela o pensamento francês do século XVIII. No entanto, na contemporaneidade entende-se que num Estado democrático de direito o cidadão deve ocupar ainda mais uma posição de protagonismo frente às decisões tomadas por esse Estado. Para Mello, (2001. *Apud* BRASIL, 2005. p.53), é fundamental que todos possam ser cidadãos:

[...] ser cidadão é, ainda, opor-se a toda forma de não-participação. Ser cidadão é, enfim, adotar uma postura em favor do bem comum. [...] cidadania deve englobar todos, mesmo aqueles desprivilegiados, em situação de desvantagem em relação aos outros. Todos devem ser cidadãos.

Entendendo o cidadão como elemento natural e particular de uma sociedade é preciso trazer pelo menos uma breve reflexão sobre a conceituação do termo sociedade civil. Bobbio (1987. p.49) enfatiza que:

No debate atual, a ideia que a sociedade civil é a contrafação do Estado entrou de tal maneira na prática cotidiana que é preciso fazer grande esforço para se convencer de que, durante séculos, a mesma expressão foi usada para designar aquele conjunto de instituições e de normas que hoje constituem exatamente o que se chama de Estado, e que ninguém poderia mais chamar de sociedade civil sem correr o risco de um completo mal entendido.

Como pode ser visto, o termo sociedade civil pode ser abordado a partir de várias óticas. O próprio Gramsci, embora mantendo a distinção de sociedade civil e Estado, desloca a primeira da esfera da base material para a esfera superestrutural e dela faz o lugar da formação do poder ideológico distinto do poder político estritamente entendido e dos processos de legitimação da classe dominante (BOBBIO, 1987).

Para falar de democracia é fundamental, portanto, abordar consequentemente aspectos do Estado e apresentar a particularidades do termo sociedade, percebendo de imediato que esses dois elementos são intrinsecamente ligados. Confirma Bobbio (1987. p.52) que sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna. Sendo assim, não há como abordar um termo sem que em seguida se avance para os limites do outro termo.

Essa discussão torna-se necessária porque no Brasil, a partir dos princípios de democracia apontados pela Constituição Federal de 1988, se multiplicaram e se fortaleceram as muitas experiências de exercício de cidadania. Esse exercício foi necessário para que os instrumentos de controle se consagassem e se constituíssem como importantes ferramentas de participação cidadã na gestão participativa dos entes federados. Assim, o cidadão, empoderado dos direitos consagrados na Carta Magna, passou a contribuir muito na implementação efetiva das políticas públicas⁷, como também no acompanhamento e no controle tais políticas.

Para Diaz Bordenave (1995, p.34):

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de

⁷ No próximo tópico haverá uma discussão e conceituação de políticas públicas.

funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo. Muitas vezes esta subida é apenas uma questão de capacitação e de experiência, mas na maioria dos casos ela é conseguida somente através de árduas lutas (...).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é resultado de lutas de classes. Essa Carta Magna representa a vitória de sujeitos organizados, que ao longo dos anos foram excluídos, sobre os grupos que se apresentavam de maneira hegemônica dentro da política nacional, reafirmando um modelo de gestão autocrático e pouco preocupado com a superação de distorções socioeconômicas históricas. A presença de um Estado democrático de direito e de uma sociedade civil organizada criam um ambiente favorável à participação e ao controle do próprio Estado. Para Diaz e Bordenave (1995), quando o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa.

Diante do exposto, pode-se defender que numa sociedade participativa é o povo que exerce o controle final das decisões em níveis mais elevados. Confirma Bobbio (2000. p.76), que "(...) uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democracia da sociedade civil e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política".

2.2 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: TEMAS QUE SE RELACIONAM

Discutir sobre o tema participação é muito importante, já que os conselhos, comitês, e outras formas colegiadas se aproximam do modelo administrativo de cogestão no qual a administração é compartilhada mediante mecanismos de codecisão e colegialidade. Assim, os administrados influenciam diretamente na tomada de decisões. Reforça Diaz Bordenave (1995. p.54-56):

Desnecessário dizer que a sociedade civil não pretende substituir o Estado, mas também não quer deixá-lo como dono e senhor das decisões nacionais. Ela não aceita assumir uma contribuição maior de recursos sob o pretexto de "planejamento participativo" e outros engodos do Estado [...] a participação social e política é a luta das classes populares para que as classes dirigentes cumpram seu dever. Ao mesmo tempo, a participação

nessas lutas pelas estradas, escolas, postos de saúde, etc. serve para fortalecer a consciência de classes preparando o povo para passar a lutar por transformações mais drásticas das estruturas sociais.

O autor apresenta, pois, a participação como instrumento de educação política, mostrando a função educativa no ato de participar e cobrar do Estado direitos e garantias legais. Desse modo, aposta na preparação do povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania. Diaz Bordenave (1995) reforça ainda que, através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente dela e próximo dela. Assim, confirmando as ideias de Diaz Bordenave, a participação se constitui como uma experiência viva onde os cidadãos aprendem a gestão democrática.

Ainda dentro dos princípios da participação defendidos por Diaz Bordenave (1995. p.76-80), um já foi citado e outros quatro merecem destaque para a discussão proposta nessa pesquisa: 1) A participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder, quando se promove a participação deve-se aceitar o fato de que ela transformará as pessoas, antes passivas e conformistas, em pessoas ativas e críticas. Portanto, se não está disposto a dividir o poder, é melhor não iniciar em movimento de participação; 2) A participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo, toda vez que o povo participa do planejamento e execução de uma atividade ou processo, ele se sente proprietário do mesmo e corresponsável de seu sucesso ou fracasso; 3) Devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar, pois nem todas as pessoas participam da mesma maneira. O sucesso da participação está no aproveitamento da diversidade, sem exigir comportamentos uniformes e pouco naturais dos membros; e 4) A participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los, é um erro esperar que a participação traga, necessariamente, a paz e a ausência de conflitos. Dentro do próprio grupo haverá pessoas que, mesmo admitindo que todos são iguais, consideram-se diferentes dos demais.

A apresentação desses princípios trazidos por Diaz Bordenave mostra que nem sempre será pacífico o exercício da participação e que um órgão colegiado poderá ter problemas com os próprios membros do grupo ou com o gestor devido ao sentimento de divisão do poder. Por fim, a diversidade de pensamentos, crenças e

culturas, pode eclodir e gerar conflitos internos e ruídos na comunicação dos sujeitos do grupo.

Pelo exposto, a participação deve ser entendida como uma ferramenta de reforço dos canais democráticos de representação, fortalecendo a autoridade pública que deve cumprir o papel de governar observando os anseios do povo. Ao participar na gestão pública e acompanhando as ações dos governantes, a sociedade está, em parte, realizando o controle social.

Na teoria política, o termo controle social é ambíguo. Tanto pode ser o controle exercido pela sociedade sobre o governo (isto é, a sociedade envolvida no exercício da reflexão e discussão para politização de problemáticas que afetam a vida coletiva), quanto também pode ser considerado como eufemismo por referir-se a censura e outras formas de tolhimento das liberdades individuais do ser humano impostas pelo Estado (ou seja, o governo atuando na fiscalização da população, da opinião pública e da esfera pública política).

É importante perceber que na realidade existem conflitos políticos. Os sujeitos envolvidos no processo de acompanhamento e controle social – seja do lado que controla ou do lado controlado – manifestam suas ações baseadas em posicionamentos políticos causando assim tensões e/ou concordâncias pelas convicções partidárias.

Sobre o conceito de controle social apontam Pedrini; Adams; Rabassa (2007, p. 182-183)⁸:

A expressão controle social pode ser compreendida de distintas maneiras, desde o controle do Estado sobre a sociedade até o inverso, isto é, o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Geralmente a ideia de um Estado controlador da sociedade está associada à concepção marxista do Estado como representante exclusivo dos interesses da classe dominante que possa contrariar esses interesses. Já a ideia de controle social exercido pela sociedade está associada à concepção gramsciana de Estado como um espaço contraditório, no qual coexistem interesses das diferentes classes sociais, com a hegemonia de uma delas. Essa concepção aponta para a possibilidade de a sociedade civil organizada conseguir exercer uma contra hegemonia, impondo, as vezes, o atendimento dos interesses populares.

Sendo assim, o controle social pode ser compreendido com uma forma de regulação do Estado, resultante da participação popular nas instâncias estatais,

⁸ Ainda que a citação apresente uma espécie de contradição entre os autores Marx e Gramsci, vale frisar que o segundo é um discípulo do primeiro.

como também pode ser concebido como um controle do Estado sobre a sociedade civil. Para embasar este estudo, o pesquisador filiou-se à primeira concepção de controle social e este entendimento embasará as discussões posteriores.

Participação e controle social são temas que se relacionam à gestão pública. Os governos ao longo dos anos tem modificado a maneira de fazer gestão. De atos isolados e sem qualquer planejamento, os governos têm realizado ações programadas, com a observação de etapas e com o envolvimento de outros atores.

Nas últimas décadas, as decisões tomadas pelos atores políticos passaram a ser o centro das atenções. Houve então uma preocupação com os objetivos propostos e com os meios para o cumprimento de tais decisões relativas às políticas públicas. Jenkins (1978, apud HOWLETT 2013, p.8) define a política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. Ainda nesse sentido, afirmam Heidemann; Salm (2009, p.30) que se faz mister ressaltar que a definição de política pública inclui ao mesmo tempo dois elementos-chave: ação e intenção. Por conta disso, as ações dos atores políticos, sem incluir o elemento da intencionalidade, não devem ser consideradas como uma política pública.

O art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 determina como direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados. Tais direitos são implementados para população através de políticas públicas. Nesse sentido, a CRFB, que garantiu tais direitos, também inovou em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e Distrito Federal) e locais (municípios). Essa descentralização aumentou a participação das coletividades locais, sociedade civil organizada, criando, assim, mecanismos de controle social.

Diante do exposto, é dentro das políticas públicas na área da educação que o Conselho do Fundeb tem atuado. Esse colegiado tem contribuído no

acompanhamento e controle dos recursos e, por conseguinte, de certa maneira, faz parte dos muitos atores que operam para a implementação e avaliação da política.

A importância de se discutir termos como democracia, cidadania, controle social participação e políticas públicas é porque a essência da atuação efetiva de um CACS parte da compreensão desses termos pelos membros do Conselho (o que gera o empoderamento) e da vontade incansável de oportunizar a todos a garantia de direitos sociais e a manutenção destes direitos, através de instrumentos voltados para o controle social e acompanhamento das políticas de Estado.

2.3 INSTRUMENTOS PARA O CONTROLE E ACOMPANHAMENTO SOCIAL

[...] para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabelecem quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e a base de quais procedimentos. (BOBBIO apud SILVA FILHO, 2014, p. 64).

Para viver em sociedade o homem precisou criar instrumentos que permitissem um modo de vida harmônico. Assim, foram criados diversos meios que servem para regular a conduta dos membros da sociedade, visando essa harmonia da vida social, dentre eles é possível destacar a religião, a moral, as regras de convivência e o direito.

Cada instrumento de controle social possui uma zona de atuação, um objetivo específico. A faixa de atuação do direito é reger a conduta social, visando à ordem e o bem comum. Por este motivo, ele irá disciplinar apenas os fatos sociais mais relevantes para o convívio social, regulando, principalmente, as relações de conflitos e, quanto às relações de cooperação e competição, somente onde houver situação potencialmente conflituosa.

Seguindo a definição de Nader (2007, p. 76), “o direito é um conjunto de normas de conduta social, imposto coercitivamente pelo Estado, para a realização da segurança, segundo os critérios de justiça”. Nader defende ainda o direito como sendo a única norma que emana do Estado, sendo impositivo, imperativo e, através da coercitividade, exercendo intimidação sobre os destinatários das normas jurídicas. A discussão de direito se faz necessária, pois através dele há os

fundamentos que compõe os conselhos e validam as atividades praticadas por ele. O direito é, pois, o instrumento capaz de limitar o poder do próprio Estado. Vale lembrar que a atuação decisiva do direito sobre o Estado acontece desde o final da Idade Moderna, mesmo que ainda, em tempos atuais, o Estado se configure muitas vezes como um “ser ilimitado e absolutista”.

Como o direito é quem regula as relações sociais, para versar sobre instrumentos de controle social no Brasil é preciso citar os princípios que alicerçam a República Brasileira. Expresso no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil, está constituída num Estado Democrático de direito e fundamenta-se na soberania, na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

A Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, possibilitou a participação dos cidadãos e cidadãs nos rumos da cidade, do estado e do país. Estão previstos no Art. 14 da CRFB, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, também como direitos políticos. Assim, a participação popular nos conselhos, como efetivação da democracia participativa, tem significado premente na educação para a cidadania.

A partir da Constituição Federal de 1988 a sociedade conquista um espaço de corresponsabilidade na elaboração, implementação e fiscalização de políticas garantidoras dos seus direitos. É importante ressaltar que apesar dessa Carta Magna assegurar o direito de participação; na prática, a participação social no controle da ação pública já era anteriormente esboçada, visto que desde a década de 1950, o Brasil já vinha experimentando a descentralização e situações de autonomia local nos assuntos educacionais. Apenas para reforçar, coube ao estado do Rio Grande do Sul o pioneirismo na criação de conselhos escolares municipais com certa gama de atribuições, conforme Decreto Estadual 5.044, de 13 de junho de 1954 (RIBEIRO, 2004).

Ainda segundo Ribeiro (2004), mesmo fazendo referência à descentralização nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal 4.024/61 e a Lei Federal 5.692/71 (art. 41, 58 e 71) - é só na Constituição Federal de 1988 que recebe base legal para ser experimentada em todo território nacional.

No que diz respeito às políticas públicas para a educação do Brasil, no caso específico do acompanhamento e controle social nas transferências de recursos, houve um avanço, em 2007, quando da extinção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –

Fundef⁹, e a criação, através da Lei Federal nº 11.494/2007, do atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Assim, a Lei que institui o Fundeb representa um avanço como legislação infraconstitucional inteiramente coerente com os preceitos constitucionais, definindo com maior clareza as atribuições do Conselho e como se daria a atuação das entidades ali representadas. A referida Lei tornou-se, então, um dos principais documentos legais para o controle social dos recursos destinados à educação básica pública.

Na lei de regulamentação do Fundeb são traçados, nos primeiros capítulos, os critérios para obtenção, uso e fiscalização desse recurso do fundo. No Capítulo I é criado o fundo que faria a substituição do antigo Fundef (criado em 1997); no Capítulo II regulamenta-se sobre a origem dos recursos e os percentuais de repasses por cada ente da federação; o Capítulo III versa sobre a distribuição dos recursos; o Capítulo IV fala da transferência e da gestão dos recursos; o Capítulo V aborda sobre a utilização dos recursos e, por fim, o Capítulo VI trata do acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos, disciplinando o Art. 24:

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (BRASIL, 2007).

É importante lembrar que o Decreto nº. 6.253, de 13 de novembro de 2007 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb veio regulamentar a Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Também, como forma de orientação sobre o que estava determinado pela Lei, o Ministério da Educação elaborou um manual¹⁰ em 2008, apontando caminhos para serem seguidos pelos conselheiros do Fundeb, na hipótese de constatação de irregularidades relacionadas à utilização dos recursos.

⁹ Essa discussão será ampliada no terceiro capítulo.

¹⁰ Disponível em https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=VzwfVMzIl4qk8wfk24HACw&gws_rd=ssl#q=manual+de+orienta%C3%A7%C3%A3o+do+fundeb+2012

De acordo com a legislação, além do Conselho do Fundeb, dois outros órgãos fiscalizam as prestações de contas do fundo: o Tribunal de Contas dos Municípios e o Ministério Público. Nos estados onde há recursos federais entrando na composição do Fundo, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização. Na realização desse trabalho, os Tribunais editam instruções relacionadas à forma, à frequência e aos meios utilizados para apresentação das prestações de contas. É importante que os entes estaduais e municipais observem as orientações emanadas dos Tribunais nesse sentido. Cabe, então, aos Tribunais de Contas a função de examinar, julgar e propor aprovação das contas dos administradores estaduais e municipais sobre o Fundeb e, quando necessário, na hipótese de irregularidades, a aplicação de penalidades.

Já a atuação do Ministério Público (MP), mesmo não sendo instância de fiscalização do Fundeb, de forma específica, no exercício da relevante atribuição de zelar pelo regular cumprimento da lei, também utiliza meios voltados para investigação de situações que exijam tal providência. Nesse sentido, atua na garantia dos direitos educacionais, que o Fundeb objetiva assegurar, em especial daqueles relacionados à promoção da educação básica pública, gratuita e de qualidade, em cumprimento aos preceitos constitucionais que delimitam essas garantias.

Atuando dessa forma, o Ministério Público Federal e Estadual adotam providências junto ao Poder Judiciário, quando necessárias, em face de irregularidades detectadas e apontadas pelos Conselhos e pelos Tribunais de Contas, ou mesmo provenientes de outras origens.

Assim, se complementa o trabalho realizado pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pelos Conselhos do Fundeb, dadas as especificidades das atribuições e responsabilidades específicas e complementares a cada uma dessas instâncias, que convergem para o alcance do objetivo comum, que é o de assegurar o efetivo cumprimento da Lei do Fundeb em benefício da educação básica pública.

2.4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO

Apesar de não ser recente a participação de brasileiros em órgãos consultivos, já citada anteriormente a experiência do Rio Grande do Sul, é a partir da

transição do Estado autoritário para o Estado democrático, no fim da década de 80, que a participação cidadã e o controle social das “coisas públicas” se apresentam de maneira mais generalizada.

Rocha (2009. p.89) aponta que os conselhos municipais são um dos canais de participação, instituídos pela Constituição Federal de 1988¹¹, criados para viabilizar o Estado Democrático, onde as questões públicas devem ser tratadas. Nesse tipo de espaço público, criado e assegurado por lei, os diversos atores ou grupos de interesse nos quais se divide a sociedade, disputam a gestão democrática do que é público, formulando e coordenando a implementação de políticas públicas¹².

A partir de então, a participação popular passou a ser protegida e estimulada pela Carta Magna da nação. Todavia a sociedade civil é ainda muito frágil no enfrentamento ao Estado, no que diz respeito aos direitos de controle sobre a administração pública. Isso acontece, pois a gestão democrática implica na efetivação de novos processos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão.

Nessa nova perspectiva de gestão, os conselhos constituem-se como instrumentos que contribuem com o fortalecimento dos mecanismos e processos de democratização das decisões. Assim, no âmbito municipal tanto o Conselho Municipal de Educação – CME quanto o Conselho do Fundeb, objeto deste estudo, visam à promoção da gestão participativa e buscam a qualidade do ensino local.

Ribeiro (2004. p.52) aponta quatro funções dos Conselhos Municipais de Educação, sendo elas: a) consultiva, quando respondem a indagações e consultas sobre questões atinentes à educação; b) normativa, quando estabelecem regras, normas e dispositivos a serem observados no sistema sob sua jurisdição; c) deliberativa, quando decidem questões submetidas à sua apreciação; e d) fiscalizadora; quando acompanham o cumprimento das normas sob sua jurisdição. Acrescenta ainda que como componente do poder público, o CME¹³ não pode se furtar a exercer as quatro funções supracitadas. Desse modo, não pode, como órgão

¹¹ Art. 206 da CF/88 apresenta os princípios nos quais o ensino público precisa estar fundamentado, dentre eles está, no inciso VI, o princípio da gestão democrática do ensino público.

¹² Antes de 1988, o município tinha sistema de ensino de fato, mas não de direito, pois não podia estabelecer normas pedagógicas (RIBEIRO, 2004. p. 51).

¹³ Cabe lembrar que discussões sobre a estruturação do CME são importantes visto que, como já anunciado anteriormente, em muitos municípios brasileiros, não existe Conselho do Fundeb existe apenas uma câmara técnica específica para as questões do fundo.

máximo da esfera municipal, deixar de cumprir e de exigir o cumprimento da educação como direito do cidadão, como proclama a Constituição Federal.

A educação, enquanto prática social, se constitui como um direito social do cidadão. Historicamente muitas lutas foram desenvolvidas buscando garantir esse direito. A luta pela garantia de escola para todos se constitui em uma das bandeiras em prol da inclusão social e da efetiva participação da sociedade civil.

É muito importante, portanto, criar condições e mecanismos de participação para que os diferentes atores sociais possam contribuir com os diferentes espaços de decisão e responsabilidades na educação. A participação pode, então, ser entendida como processo complexo que envolve vários cenários e múltiplas possibilidades de organização, não existindo apenas uma forma ou lógica de participação.

Rocha (2009. p.75) reforça que o entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela oferece. A participação no mundo moderno tem sido defendida tanto pelos movimentos sociais como por setores tradicionalmente desfavoráveis aos avanços das forças populares. A razão evidente é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.

Na perspectiva histórico-crítica está inserida a preocupação de se preparar a classe trabalhadora para assumir o papel de classe dirigente, antes de tornar-se dominante. A apropriação concreta do saber objetivo, articulado com os interesses da classe trabalhadora, reforça e amplia a luta hegemônica da classe e é esta articulação que a coloca no caminho de ser dirigente antes que governante. Reforça ainda Gramsci (apud LUCK, 1996, p. 153):

Um grupo social pode, e mesmo deve, impor-se como dirigente antes de conquistar o poder governamental, e essa é uma das condições principais para a conquista do poder; após a tomada do poder, mesmo se ele detém firmemente, seu papel dominante não deve, em função disso, fazê-lo perder sua função dirigente.

Isto implica em perceber-se que a articulação da prática educativa com os interesses dos dominados supõe um movimento de unidade da dimensão política e técnica dessa prática que, por sua vez, se articula com o conjunto de práticas sociais.

No dizer de Ianni (1963, p. 205): "Os limites da democratização da escola coincidem com os limites da democracia na sociedade de classes". Entender a educação como mediadora significa compreender o conhecimento como ponte para efetivação de um processo de transformação social. Isso implica em entender que o papel político dos agentes que promovem a educação está também vinculado ao fazer pedagógico. Assim, a educação que tende ser emancipadora denuncia qualquer instrumento de dominação.

Nesta perspectiva, acredita-se que, na medida em que a administração colegiada mediatiza decisões estruturadoras da coletividade, ela passa a constituir-se numa condição determinada e determinante de uma teoria e prática progressista¹⁴ de educação. Essa compreensão potencializa o entendimento e as repercussões do Conselho do Fundeb como órgão fiscalizador dos recursos públicos destinados à educação brasileira.

2.5 CONTROLE DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: INCUMBÊNCIAS DO CONSELHO DO FUNDEB

Conforme já visto, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do governo. Assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública local. A sua atuação deve acontecer, pois, com autonomia, sem subordinação ou vinculação à administração pública estadual ou municipal.

A partir dessas características, compreende-se que o Conselho do Fundeb não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo.

¹⁴ Entendida como favorável ao progresso, às transformações ou às reformas, especialmente nos campos político, social e/ou econômico.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb¹⁵ é um colegiado formado por representações sociais variadas. Assim, a sociedade deve participar de todo o processo de gestão dos recursos do Fundeb, acompanhando as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego desses recursos, por intermédio da participação no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS, de criação obrigatória nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Se o Conselho do Fundeb estiver no âmbito municipal, precisa ter pelo menos nove membros, sendo esses componentes representantes: do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação; dos professores da educação básica pública; dos diretores das escolas básicas públicas; dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; dos pais de alunos da educação básica pública; dos estudantes da educação básica pública, sendo este indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Quando no município houver Conselho Municipal de Educação e Conselho Tutelar, um representante de cada um desses órgãos colegiados deve ser indicado por seus pares para compor o Conselho do Fundeb. Além desse mínimo exigido, outras representações poderão ter assento no Conselho do Fundeb, desde que a lei de criação do colegiado preveja outras representações.

Pela orientação do MEC no que diz respeito à criação e renovação do Conselho, ele deve ser criado por meio de ato legal do Estado ou Município e a indicação dos seus membros deve ser realizada pelos segmentos sociais que têm direito de contar com representantes no colegiado. Para essa indicação, cada segmento social deve promover a realização de eleição específica, no âmbito da categoria representada (professores, pais, estudantes, etc.), para escolha dos representantes (titular e suplente) a serem indicados.

Depois de criado o primeiro Conselho, a indicação dos novos membros, a cada renovação, deve ocorrer até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, sendo que o mandato de cada conselheiro pode ser de até dois anos, sendo autorizada sua renovação por igual período. Ou seja, se no ato legal de criação do Conselho o mandato for estabelecido com duração de um ano, a

¹⁵ Disponível em: https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=707&cod_modulo=11. Acesso em: 15 out. 2015.

recondução do conselheiro poderá ser por mais um ano. Se a duração do mandato for de dois anos, a recondução poderá ser por mais dois anos.

A legislação proíbe a participação de cônjuges e parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau: do prefeito municipal e do vice-prefeito; dos secretários municipais; do tesoureiro, do contador ou de funcionário de empresa que presta serviços relacionados à administração ou controle dos recursos do Fundo.

Quanto à relação de parentesco e afinidade é preciso ficar atento que, de acordo com o Código Civil, o parentesco se estenda em linha reta e linha colateral, e se estabeleça pela relação de consanguinidade ou por afinidade, em face de matrimônio ou união estável. Pelo critério da consanguinidade: em linha reta, são parentes de primeiro grau pais e filhos; de segundo grau, avôs e netos; e de terceiro grau, bisavós e bisnetos. Na linha colateral, são parentes de segundo grau os irmãos e de terceiro grau, tios e sobrinhos. Já pelo critério da afinidade: em linha reta, são parentes de primeiro grau os sogros, e, na linha colateral, são parentes de segundo grau os cunhados. Importante lembrar que a afinidade civil com sogros não se extingue com a dissolução do casamento ou união estável.

Também não podem compor o Conselho, os estudantes não emancipados. A menoridade, segundo o Código Civil, cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil. Em algumas situações será concedida emancipação: pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; pelo casamento; pelo exercício de emprego público efetivo; pela colação de grau em curso de ensino superior; pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

Ficam também impedidos de participar os pais de alunos que, em relação ao Poder Executivo municipal: exercem cargos ou funções de confiança, de livre nomeação; prestem serviços terceirizados.

Depois da escolha dos representantes, eles devem ser apresentados (indicados) ao Poder Executivo para que seja realizada a nomeação, mediante edição e publicação de ato específico para esse fim.

Com o Conselho criado, ele deve ser cadastrado junto ao FNDE/MEC, e para isso deve ser utilizado um sistema informatizado disponível na Internet que permite o cadastramento por meio eletrônico.

Outra alternativa para a criação do Conselho é sua integração ao Conselho Municipal de Educação (CME). Neste caso, deve ser criada, no Conselho Municipal de Educação - CME, uma câmara específica para o acompanhamento e controle social do Fundeb. Essa Câmara, porém, deve ser composta de forma que os critérios básicos estabelecidos para a criação do Conselho do Fundeb tradicional sejam observados, principalmente no que se refere ao processo de escolha e indicação dos membros e aos impedimentos de participação previstos na norma legal.

Para realizar o acompanhamento permanente das ações realizadas com os recursos recebidos do fundo, o Conselho tem a atribuição de analisar os demonstrativos e relatórios que são colocados pelo Poder Executivo à disposição do colegiado. Cabe a ele também verificar todos os aspectos relacionados à aplicação dos recursos, podendo requisitar ao Poder Executivo cópia dos documentos que julgar necessários ao esclarecimento de quaisquer fatos relacionados à aplicação dos recursos do Fundeb, especialmente sobre: as despesas realizadas; as folhas de pagamento dos profissionais da educação; os convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que oferecem atendimento na educação básica.

Outra atribuição do Conselho é realizar visitas para verificar o andamento de obras e serviços realizados com recursos do fundo; a adequação e a regularidade do transporte escolar; bem como a utilização de bens adquiridos com tais recursos.

O Conselho do Fundeb precisa instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até trinta dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal.

É função do colegiado também supervisionar o Censo Escolar anual e acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual do respectivo estado ou município. Esta atividade tem o objetivo de assegurar que os dados do censo sejam apresentados adequadamente, no prazo estabelecido, e que o orçamento seja elaborado de forma que os recursos sejam programados de acordo com a

legislação, principalmente se está contemplando a educação básica e se o mínimo de sessenta por cento do total anual, arrecadado pelo FUNDEB, está assegurado para fins de remuneração do magistério.

Além do Fundeb, o Conselho atua no acompanhamento da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, inclusive no recebimento, análise e emissão de parecer sobre as prestações de contas desse Programa, encaminhando-as ao FNDE.

É importante destacar que o trabalho de acompanhamento realizado pelos conselhos do Fundeb soma-se ao dos órgãos de controle e fiscalização da ação pública. Porém, não deve ser confundido com as atribuições desses órgãos de controle interno (exercidas pela unidade de auditoria e fiscalização, dentro do próprio Poder Executivo) e externo (exercidas pelos Tribunais de Contas), pois enquanto esses órgãos atuam com o poder de analisar e julgar as contas, propondo que sejam aprovadas ou não, o Conselho age verificando a regularidade dos procedimentos, encaminhando os problemas e irregularidades identificados, para que as autoridades constituídas adotem as providências cabíveis e apliquem as penalidades, quando necessárias.

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que o Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do Fundeb. Seu papel é acompanhar toda a gestão desses recursos, seja em relação ao recebimento, seja em relação à aplicação dessas importâncias na educação básica. A gestão dos recursos é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e do secretário de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los adequadamente, como determina a lei.

O Poder Executivo tem duas grandes obrigações em relação ao Conselho do Fundeb, a primeira é oferecer o apoio que assegure o seu funcionamento, garantindo material e condições, como local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, de maneira que seja possível a realização periódica das reuniões de trabalho, permitindo que o Conselho desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções com autonomia; e a segunda e não menos importante, elaborar e disponibilizar, mensalmente, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do fundo, deixando-os, permanentemente, à disposição do

Conselho, inclusive solicitações de dados e informações complementares formuladas sobre o assunto.

Para o seu funcionamento interno, o Conselho deve se organizar, elegendo seu presidente e elaborando seu regimento interno, para que as reuniões sejam orientadas e ocorram com base nos procedimentos e critérios de funcionamento estabelecidos. É importante lembrar que o representante do Poder Executivo não poderá ocupar a presidência do Conselho, ainda que outros servidores públicos estejam autorizados e assim poderiam também estarem com a atuação comprometida.

O trabalho dos conselheiros não é remunerado, mas a atuação de seus membros é de grande importância para a educação e é considerada atividade de relevante interesse social. Ela assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações.

Quando os conselheiros forem representantes de professores, diretores, servidores ou estudantes das escolas públicas, no curso do mandato é proibida sua exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam; a atribuição de falta injustificada ao serviço ou à aula, em função das atividades do Conselho; o afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

Para que o Conselho organize adequadamente suas atividades, são recomendados os seguintes procedimentos e verificações no acompanhamento do fundo: aprovação do regimento interno do colegiado, organizando e disciplinando seu funcionamento; realização de reuniões periódicas, pelo menos uma vez por mês, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do Fundo junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, para fins de confrontações e checagens. O Conselho deve também realizar visitas a obras, escolas e outras localidades onde estejam sendo realizados ou oferecidos serviços com a utilização de recursos do Fundo, com o objetivo de verificar a efetiva e regular aplicação dos recursos e a adequabilidade, finalidade e utilidade do bem ou serviço resultante dessa aplicação. Sempre que

fizer necessário, é possível requisitar documentos, ao Poder Executivo, relacionados à execução dos recursos do Fundeb relativos a licitações, empenhos, liquidações e pagamentos de despesas realizadas, folhas de pagamento, convênios dentre outros.

Os conselheiros devem se informar de todas as operações e transações financeiras realizadas com recursos do fundo, especialmente em relação à destinação desses recursos, quando executados. Deve também manifestar-se sobre a comprovação da aplicação dos recursos do fundo, emitindo posicionamento conclusivo sobre a regularidade, ou não, da aplicação realizada, principalmente em relação a sua destinação para os segmentos da educação básica da competência do respectivo ente governamental (Estado, Distrito Federal ou Município) e ao cumprimento da aplicação mínima de sessenta por cento para remuneração do magistério.

São atribuições do órgão colegiado: o envio à Câmara de Vereadores (no caso de município) ou à Assembleia Legislativa (no caso de estado) e às unidades de controle interno do respectivo Poder Executivo (estadual ou municipal, conforme o caso), bem como ao Tribunal de Contas do Estado/Município, cópia da manifestação formal emitida pelo Conselho sobre os demonstrativos, relatórios e documentos fornecidos pelo Poder Executivo relacionados à aplicação dos recursos do fundo, e também acompanhar e manifestar-se sobre as prestações de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), emitindo parecer conclusivo e encaminhando-o para o FNDE, de acordo com os prazos e formalidades estabelecidos em relação ao Programa.

São também atividades a serem desenvolvidas pelo Conselho do Fundeb: o acompanhamento junto aos dirigentes das escolas e da secretaria de educação; o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações relativas ao censo escolar, com o objetivo de evitar atrasos, perdas de prazos e erros nos dados encaminhados; bem como a elaboração e acompanhamento do fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. É facultado ainda ao Conselho do Fundeb, quando necessário, e por decisão da maioria dos seus membros, convocar o secretário de educação, ou servidor equivalente, para apresentar-se no prazo de até trinta dias e prestar esclarecimentos sobre a movimentação e aplicação dos recursos do fundo.

Na hipótese de constatação de irregularidades relacionadas à utilização dos recursos do Fundeb, o Conselho deve, em primeiro lugar, reunir elementos

(denúncias, provas, justificativas, base legal, etc.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada e, com base nesses elementos, encaminhar, por escrito, pedido de providências ao governante responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que os problemas sejam sanados no âmbito do próprio Poder Executivo responsável. Na sequência, se necessário, procurar os vereadores do município para que estes, pela via da negociação e da adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável. Ainda, se necessário, é possível também recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, do Município ou da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos e documentos de prova disponíveis.

Com base no exposto, observa-se que o Conselho do Fundeb foi criado objetivando acompanhar e controlar o processo de financiamento da educação básica pública no Brasil. Dentro dos limites legais cabe a esse órgão colegiado fiscalizar a utilização dos recursos para que dentro das políticas educacionais haja também possibilidades de avançar no campo da equidade e justiça social. Assim, cabe ao CACS observar se o recurso foi usado de maneira justa, atendendo aos fins propostos pela legislação que criaram e dão sustento ao fundo.

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Quando se observa o histórico da educação pública do Brasil, se percebe que até o fim do século XIX a educação não foi pensada, muito menos executada de maneira que promovesse acesso e integração dos segmentos historicamente excluídos. Foi assim desde a colonização portuguesa iniciada em 1500, especialmente com negros, índios e mulheres, ficando posteriormente excluídos sertanejos, nortistas e nordestinos. Assim, ao longo de quatrocentos anos, foi se ampliando as distorções sociais e educacionais com relação às etnias, ao gênero e com relação às questões geográficas no país. Portanto, para compreender a distribuição de recursos destinados à educação pública é necessário retomar um pouco da história, ainda que de forma panorâmica.

3.1 PANORAMA HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NO ÚLTIMO SÉCULO

Desde a década de 20, do século XX, o professor Lourenço Filho, um dos precursores do conceito de diversidade na escola, analisava o problema da educação no Brasil, descrevendo-o como resultante da própria organização social. Para ele, à sociedade e ao estado faltavam emancipação técnica e uma reordenação que obedecessem aos princípios racionais e técnicos, com vistas à eliminação do analfabetismo e à democratização do ensino, sendo essas consideradas premissas básicas para o desenvolvimento da capacidade produtiva do aluno e sua integração à sociedade. (ARANHA, 1996. p.203).

Percebe-se assim, que a educação e a sociedade são intimamente ligadas. A educação tem como base a sua função social, pois deve integrar-se à comunidade de modo a promover a participação de seus integrantes, visando à melhoria da qualidade de vida de seus participantes. Também, ao analisar as relações sociais, descobre-se que a educação ocupa diferentes espaços e situações sociais, uma vez que alcança além dos muros escolares e apoia-se nas relações sociais. Para Dayrell (1996, p. 2):

São as relações sociais que verdadeiramente educam, isto é, formam, produzem os indivíduos em sua realidade singular e mais profunda. Nenhum indivíduo nasce homem. Portanto, educação tem um sentido mais amplo, é o processo de produção de homens num determinado momento histórico.

Baseado nos estudos de Aranha (1996, p. 194), pode-se fazer uma rápida abordagem da história da educação brasileira, começando nos primeiros anos da República até os dias atuais. Nesse percurso observa-se desde a realidade dos povos historicamente excluídos das escolas brasileiras até a universalização e luta pela qualidade no processo de ensino-aprendizagem atual.

Fazendo um recorte histórico e tomando a Constituição Federal de 1891 como base, fica nítido que ela fortaleceu a ideia de descentralização do ensino, atribuindo à União a incumbência da educação superior e secundária, reservando aos estados o ensino fundamental e profissional. Reforçou assim o viés elitista, pois enquanto a educação elementar continuava a receber menor atenção, o secundário, privilégio das elites, permaneceu acadêmico e propedêutico, voltado para a preparação ao curso superior e humanístico.

Após a Primeira Guerra Mundial, a partir de 1918, o conflito das forças emergentes produziu muitos movimentos políticos e culturais em território brasileiro. Na educação, o movimento era efervescente, a nova burguesia urbana exigiu acesso à educação, já que passava de 80% a cifra de analfabetos. O professor Jorge Nagle considerava como características dos anos 20: o “entusiasmo pela educação” e o “otimismo pedagógico”, contribuindo para o surgimento de intelectuais e educadores “profissionais” que ampliaram o debate por reformas (ARANHA, 1996. p.198).

Nesse contexto, educadores da Escola Nova¹⁶, introduziram o pensamento liberal democrático, defendendo a escola pública para todos, a fim de se alcançar uma sociedade igualitária e sem privilégios.

Dentro dos escolanovistas, é notável a contribuição do educador Anísio Teixeira. Este, após um tempo formativo vivenciado nos Estados Unidos da América – EUA, volta entusiasmado com pensamento de John Dewey e se torna o responsável pela disseminação das ideias pragmáticas no Brasil. Ao lado de Anísio

¹⁶ Movimento de renovação da educação que surgiu no início do século XX sob a influência das ideias do filósofo norte americano John Dewey culminando, no Brasil, com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932.

Teixeira, Lourenço Filho participa dos movimentos de reforma do ensino e encabeça os documentos de 1932 e, posteriormente, de 1959, em favor da escola pública. Esse manifesto de 1932 é importante porque representa a tomada de consciência da defasagem entre a educação e as exigências do desenvolvimento.

A partir da década de 30, a educação passa a despertar maior atenção, quer pelos movimentos dos educadores, quer pelas iniciativas governamentais, ou ainda pelos resultados concretos efetivamente alcançados. Em 1930 é criado, então, o Ministério da Educação e Saúde, órgão que servia para o planejamento das reformas em âmbito nacional e para a estruturação da universidade brasileira.

Após a promulgação da constituição de 1934, o governo brasileiro passou assumir a educação no que diz respeito ao estabelecimento de diretrizes, controle, supervisão e fiscalização do cumprimento das normas federais referentes à educação do Brasil. Todavia a reforma do ensino primário só foi regulamentada após o Estado Novo, em 1946, quando foram instituídas diversas modificações, embora tenha persistido o dualismo escolar¹⁷ e o descuido com o atual ensino fundamental.

Um ganho desse período foi a ampliação da oferta de escolarização. Segundo Azevedo (apud ARANHA, 1996, p. 203), de 1930 a 1940 o desenvolvimento do ensino primário e secundário alcançou níveis jamais registrados até então no país. De 1936 a 1951 o número de escolas primárias dobrou e o de secundárias quase quadruplicou, ainda que essa expansão não fosse homogênea, se concentrando nas regiões urbanas dos Estados mais desenvolvidos.

Durante Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) aconteceu um debate educacional nunca visto, que teve como pano de fundo o anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que leva treze anos para entrar em vigor. Os “pioneiros da educação nova”, apoiados por intelectuais, estudantes e líderes sindicais, iniciam a Campanha em Defesa da Escola Pública. O movimento culmina com o Manifesto dos Educadores (1959), assinado por Fernando Azevedo e mais 189 pessoas.

¹⁷ A dualidade escolar (dualismo estrutural) expressa uma fragmentação da escola a partir da qual se delineiam caminhos diferenciados segundo a classe social, repartindo-se os indivíduos por postos antagonistas na divisão social do trabalho, quer do lado dos explorados, quer do lado da exploração. O dualismo da escola no modo capitalista de produção se manifesta como resultado de mecanismos internos, pedagógicos, de destinação de ‘uns e não outros’ para os estudos longos em suas fileiras nobres como mecanismo de reprodução das classes sociais. (SOUZA E SILVA 2003, in Dualidade Educacional, por Ana Margarida Campello). Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/duaedu.html>. Acesso em 21.03.16.

No início da década de 60 a discussão sobre educação popular toma corpo com diversos movimentos importantes, porém é reprimida pelo golpe militar. Durante o período da ditadura militar brasileira¹⁸, quase todos os movimentos de conscientização popular, são considerados subversivos, e o governo passou a penalizar os líderes de movimentos tidos como reacionários. Para Aranha (1996, p. 210), a crítica generalizada sobre a efetividade desses movimentos populares é injusta diante da inegável importância e originalidade deles, pois ansiavam resolver o dramático e sempre desprezado problema do ensino brasileiro: o da educação universal. Além disso, representavam uma forma de atuação que não buscava exigir providências do Estado, mas procurava delinear, na própria sociedade civil, os caminhos possíveis da mudança.

Durante os vinte anos de ditadura militar, os brasileiros viveram o medo gerado pelo governo arbitrário e ausência do estado de direito. As consequências desses anos impactaram significativamente a cultura e a educação nacional. Os reflexos na educação brasileira foram imediatos. Em 1967 a ditadura colocou fora da lei as organizações consideradas subversivas pelo governo militar, como a União Nacional dos Estudantes – UNE.

Foi durante o período da Ditadura Militar, no governo Médici¹⁹, que houve a reforma da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, quanto ao ensino fundamental e médio. Dentre os pontos mais importantes para esse momento histórico foi a ampliação da educação obrigatória de quatro para oito anos e a aglutinação do primário com o ginásio, retirando o exame de admissão. Por conseguinte, a integração de primário e ginásio, secundário e técnico passou a obedecer aos princípios de continuidade e da terminalidade²⁰, sendo o ensino fundamental

¹⁸ O regime militar no Brasil foi instaurado em 1 de abril de 1964 e durou até 15 de março de 1985. De caráter autoritário e nacionalista, teve início com o golpe militar que derrubou o governo do presidente democraticamente eleito, João Goulart, e terminou quando José Sarney assumiu o cargo de presidente, dando início ao período conhecido como Nova República.

¹⁹ O período de cinco anos que corresponde ao mandato do presidente Emílio Garrastazu Médici (Arena), de 1969 a 1974. O período da maior onda de repressão política da história do Brasil.

²⁰ A continuidade seria proporcionada por um conteúdo curricular que parte de uma base de educação geral ampla, nas primeiras séries do 1º grau em direção à formação especial e às habilitações profissionais no 2º grau. A terminalidade seria proporcionada pela possibilidade de cada nível ser terminal, isto é, facultar uma formação que capacitasse o educando para o exercício de uma atividade.

Disponível em:
http://www.portal.fae.ufmg.br/simposionete_old2/sites/default/files/CANALI,Heloisa.pdf. Acesso em 10 set. 2015.

obrigatório, pois ao final desses ciclos, esperava-se que os alunos estivessem capacitados para ingressar no mercado de trabalho.

A situação, porém, não foi bem essa, e hoje se pode dizer que a reforma foi um fracasso. A obrigatoriedade de oito anos tornou-se letra morta, uma vez que não existiam recursos materiais e humanos para atender à demanda. Isso significa que apenas a previsão legal não é garantia de transformação na realidade, a qual necessita de um conjunto de fatores que contribuam para essa transformação.

É importante lembrar que no governo Médici ocorreu um processo sem precedentes de privatização do ensino. Grande parte dos cursos, nos moldes do sistema empresarial, nem sempre oferecia igual qualidade pedagógica. A relação entre a escola e a comunidade reduziu-se a captar mão de obra para o mercado e à intenção de adaptar ao ensino o modelo da estrutura organizacional das empresas burocratizadas e hierarquizadas.

Uma década depois, durante o processo de formulação da Constituição de 1988, a questão da escola pública veio à tona. Muitos foram os confrontos e grande a pressão da escola particular, desejosa de manter o acesso às verbas públicas garantidas na constituição anterior. Todavia a educação obtém ganhos sem precedentes: ensino fundamental obrigatório e gratuito; extensão da obrigatoriedade do ensino até o ensino médio – a obrigatoriedade do ensino médio só se concretizou em 2013 – atendimentos em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos; aplicação anual pela União de nunca menos de dezoito por cento e, os estados, Distrito Federal e municípios vinte e cinco por cento no mínimo, da receita resultante de impostos e distribuição dos recursos públicos assegurados como prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório nos termos do plano nacional de educação, dentre outros pontos.

Esse salto no investimento dedicado à educação aponta que, de forma coerente, o poder público deve ser fundamentado nos princípios assegurados pela Constituição Federal, na garantia dos investimentos educacionais, promovendo projetos de erradicação do analfabetismo no país e de integração e socialização do povo brasileiro em prol de unificar a nação num território que abriga uma pluralidade cultural, eliminando, por conseguinte, aspectos etnocêntricos, preconceitos e racismos existentes no Brasil.

Em documento do Ministério da Educação datado de 2013²¹, o Ministro Aloizio Mercadante defendeu que a educação básica de qualidade é um direito assegurado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Para ele a formação escolar é o alicerce indispensável e condição primeira para o exercício pleno da cidadania e o acesso aos direitos sociais, econômicos, civis e políticos. A educação, portanto, deve proporcionar o desenvolvimento humano na sua plenitude, em condições de liberdade e dignidade, respeitando e valorizando as diferenças.

Com o intuito de eliminar qualquer tipo de exclusão no sistema escolar, na primeira década do século XXI, foram implementados diversos projetos com a função única e exclusiva de orientar e garantir que os investimentos em educação fossem empregados de maneira eficiente. Para isso, houve uma relevante alteração na Constituição, pela promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009 que, entre suas medidas, assegurou a Educação Básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, inclusive a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. É assegurado também o atendimento ao estudante em todas as etapas da Educação Básica, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, bem como é reduzido²², anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União – DRU²³ incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino²⁴.

²¹ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. p. 4

²² Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5 % no exercício de 2009, 5% no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011, quanto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 21.03.2016.

²³ A desvinculação de receitas da União (DRU) foi adotada em 1994, quando da implementação do Plano Real. Um dos seus objetivos principais é aumentar a flexibilidade para que o governo use os recursos do orçamento nas despesas que considerar de maior prioridade. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru/>. Acesso em: 21.03.2016.

²⁴ São as seguintes as alterações na Constituição Federal, promovidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009:

• Art. 208. (...)

I – Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (O disposto neste inciso I deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União).

Por conta do princípio da educação básica como obrigatória e gratuita, o Ministério da Educação foi impulsionado a assegurar a todas as crianças um tempo mais longo no convívio escolar, através da implantação do ensino fundamental de nove anos²⁵, mais oportunidades de aprender e um ensino de qualidade. A intenção é fazer com que aos seis anos de idade a criança esteja no primeiro ano do ensino fundamental e termine esta etapa de escolarização aos quatorze anos. Tal proposta só teve início em algumas regiões a partir de 2005, sendo seu prazo final para implantação em todo o Brasil até 2010²⁶.

A ampliação do ensino fundamental para nove anos no Brasil está associada à prática de vários países que apresentam em média doze anos de escolarização básica, incluindo países da América Latina. É importante apontar que as mudanças percebidas no cenário educacional são decorrentes das profundas transformações ocorridas ao longo do tempo no Brasil nos campos político, social, econômico e cultural, gerando, conseqüentemente, transformações no mundo do trabalho, nas relações sociais e econômicas existentes na sociedade.

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

• Art. 211. (...)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

• Art. 212. (...)

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

• Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

• Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.

²⁵ Lei nº 11.274/2006: alterou a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

²⁶ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12377:ensino-fundamental-de-nove-anos-apresentacao&catid=313:ensino-fundamental-de-nove-anos&Itemid=627. Acesso em 10 set. 2015.

Apesar de o Poder Público ter conseguido assegurar na Lei a universalização do ensino básico, já que os indicadores nacionais²⁷ apontam que em 2006 noventa e sete por cento das crianças – do ensino fundamental – estavam na escola, ainda há muito que fazer no que tange a qualidade do serviço ofertado nas escolas públicas de todo Brasil. Cabe reconhecer o quanto o Brasil avançou em direção à democratização do acesso e da permanência dos alunos no Ensino Fundamental. Entretanto, avalia-se que o modelo educacional vigente não provocou mudanças efetivas de comportamento para construir uma cidadania solidária, responsável e comprometida com o país e com o futuro da nação²⁸.

Para o Professor Luiz Araújo²⁹ são vários os fatores externos e fatores internos à escola que interferem no rendimento dos alunos da educação básica e nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB³⁰). Cita-se como fatores externos a renda da população, condições habitacionais e nível de alfabetização dos habitantes e como fatores internos infraestrutura pedagógica: bibliotecas, quadra de esportes e laboratório de ciências.

Todos esses citados avanços na educação básica pública brasileira requerem investimento de recursos de modo a subsidiar a sua implementação com qualidade, conforme será discutido a seguir.

3.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NO SÉCULO XXI: A PROPOSTA DE DESCENTRALIZAR OS RECURSOS

A política de descentralização dos recursos públicos para a educação está fundamentada no Artigo 212 da Constituição Federal. Malpica (1994, p. 33) distingue diferentes tipos ou modalidades de descentralização:

²⁷ MEC/INEP/Censo 2002.

²⁸ Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral do Ensino Fundamental. Ensino Fundamental de Nove Anos. Orientações Gerais. 3º Relatório do Programa. Brasília: MEC, SEB, 2006. p. 9.

²⁹ Luiz Araújo é Professor e Mestre em Políticas Públicas em Educação pela Universidade de Brasília. Para saber mais: assista o Panorama do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - educação básica no Brasil. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=f9vETw_xK4s. Acesso em 10 set. 2015.

³⁰ O IDEB é o principal indicador de desempenho do sistema educacional brasileiro.

[...] a) a descentralização propriamente dita refere-se à transferência de competências para outros níveis de governo, de decisão e gestão com autonomia e personalidade jurídica próprias, como federalização, regionalização, municipalização ou privatização; b) a desconcentração, caracterizada pela delegação regulamentada da autoridade, ou seja, sujeita a diretrizes e normas, controle e prestação de contas e a outros níveis de decisão e gestão, que permanecem política e administrativamente sujeitos e subordinados, para tomar determinadas decisões administrativas e assumir responsabilidades correspondentes; e c) a forma mista, que combina a descentralização e a desconcentração, e que ocorre quando a autoridade nacional ou central descentraliza, mas mantém, e em alguns casos até mesmo reforça, sua autoridade e competências normativas e de controle, este é o tipo mais comum.

A forma mista de descentralização, se não é modelo ideal, pelo menos é tida como orientação e condução para a descentralização na educação. A desconcentração, a municipalização e a autonomia da unidade escolar constituem, portanto, a configuração do sistema educacional brasileiro, sendo o fortalecimento local exercido através da autonomia da escola, meta principal da descentralização dos sistemas educacionais.

A descentralização da educação em sistemas federativos, como é o caso do Brasil, embora seja complexa, caracteriza-se pela flexibilidade e pelas diferentes relações que vêm sendo estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, que compreendem os estados, os municípios e Distrito Federal. Vale ressaltar que todo esse processo de descentralização na educação não é uma exclusividade brasileira, é uma ação proposta por organizações internacionais³¹, foi um consenso do pós-guerra para que os países de economia periférica alcancem as metas impostas por tais organismos.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou aos Municípios criarem seus sistemas de ensino, atribuindo-lhes autonomia para a formulação de políticas educacionais, no que tange a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, já que o município só possuía o sistema administrativo.

³¹ Evidencia-se o aprofundamento da intervenção de diversos organismos internacionais nas políticas de educação de países situados à margem das economias centrais, em particular na América Latina. Neste continente, portanto, as reformas educacionais vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), e de instituições voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras (SOUZA; FARIA, 2003b). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02>

Assim, a descentralização requer a distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema. De forma abrangente, Malpica (1994, p. 34) reforça que se pode definir a descentralização, considerando os seguintes elementos:

[...] um processo (dinâmica político-social) que visa importantes mudanças em relação à forma de governo (descentralização política), à gestão (descentralização administrativa) do sistema educacional, mediante redistribuição e/ou delegação do poder, relacionados às estruturas (organizacionais), aos atores (institucionais, grupais e individuais) e aos processos estratégicos, seja em nível espacial (subnacionais e subsetoriais), seja em certas áreas e funções ou em relação a algumas instituições (descentralização funcional).

Percebe-se que a descentralização educacional não é um processo homogêneo e praticado em uma única direção. Ela responde à lógica da organização federativa, em cumprimento a um preceito constitucional, cuja regulação maior encontra-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), institucionalizando a autonomia do município.

Para Costa (2001, p. 35), as definições de competência dos Municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino decorrem das previsões na LDB. Em 1996, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases n. 9.394, o MEC promoveu uma radical descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando para todo país o modelo de autonomização da unidade escolar, até então experimentado por alguns poucos Estados. Ao fazê-lo, o Ministério pretendeu também afastar-se da anterior prática clientelística e “de balcão” que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação, substituindo-a por critérios universalistas e redistributivistas de transferências federais negociadas. Isso é um avanço no processo de financiamento da educação pública no Brasil.

A autonomia, conforme instituída pela LDB de 1996, refere-se à construção da identidade institucional, constituída pela formação de capacidade organizacional do município para elaborar o seu projeto educacional, ser capaz de gerenciar diretamente os recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção do ensino, bem como a execução dos mesmos, mediante adoção da gestão compartilhada.

Houve o deslocamento do processo decisório, do centro do sistema para os níveis executivos mais próximos aos usuários do sistema, ou seja, a descentralização do Governo Federal³² para as instâncias subnacionais, em que a União deixa de executar diretamente programas educacionais, estabelece e reforçam suas relações com os estados e os municípios.

Neste sentido, a municipalização da educação deve ser entendida como o processo de assunção, pelo poder público municipal, de sua responsabilidade constitucional, com a oferta da educação infantil e do ensino fundamental. Tal processo vem sendo acelerado nos últimos anos com a transferência, pelo estado, para as redes municipais, de escolas, principalmente as que oferecem as quatro séries iniciais do ensino fundamental³³. Este processo intensificou-se no Brasil a partir de 1998, com a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério³⁴ – FUNDEF, embora no Nordeste pela ausência do Estado isso já havia sendo assumido pelos municípios. Este fundo, de natureza contábil, funcionava como instrumento de equalização dos recursos financeiros arrecadados pelos estados e municípios, segundo critérios redistributivos, capazes de assegurar a cobertura do custo educacional por aluno (custo/aluno), cabendo à União o papel de parceiro fundamental na complementação dos recursos necessários ao financiamento da educação. Desde 2007 está, então, em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação³⁵ – Fundeb, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

³² Verificar legislação: 1) LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Instituída pela lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, promove a descentralização e a autonomia para as escolas e universidades, além de estabelecer um processo regular de avaliação do ensino. 2) Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Instituído pela emenda constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo decreto n.º 2.264, de junho de 1997, o Fundef foi implantado nacionalmente em 1.º de janeiro de 1998. 3) CNE - Conselho Nacional de Educação Instituído nos termos da Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, o Conselho Nacional de Educação tem como objetivo, buscar democraticamente alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional.

³³ Atualmente os municípios possuem a responsabilidade com a educação infantil e com os nove anos do Ensino Fundamental em regime de colaboração.

³⁴ O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado, automaticamente, em janeiro de 1998 em todo o País.

³⁵ O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Ribeiro (2004, p. 44-45) ao tratar do conceito de descentralização coloca algumas dificuldades na sua implementação: 1) A fragilidade do município brasileiro, favorecendo práticas mercantilistas; 2) Uma tentativa do Estado tentar se desincumbir-se de tão onerosa tarefa que lhe é cabida; 3) A necessidade de uma reforma tributária. Entretanto, essas diferentes abordagens guardam um ponto consensual, ou seja, a desconcentração vem sendo adotada como uma das medidas e um dos importantes meios para a solução da crise de gestão da educação. E, mais ainda, é uma possibilidade positiva, desde que adotada com o necessário rigor, requerido pela realidade nacional, regional e local. “Além do que a administração burocrática e hierarquizada tem se revelado inadequada para a gestão dos serviços públicos, ou pelo menos não tem assegurado à sustentabilidade da ação pública na área social,” (KLIKSBERG, 1998, p. 51).

Observa-se que é cada vez mais difícil e ineficaz o controle centralizado e vertical das atividades-fim das organizações e sistemas, e isto é mais verdadeiro para a estrutura do aparato estatal. As grandes instituições, públicas ou privadas, acabaram por desenvolver uma multiplicidade de estruturas centralizadas, que se tornaram fins em si mesmas, perdendo de vista as necessidades de seus usuários e as da sociedade, como defende afirma Mello (1992, p. 28):

Tornou-se, portanto, imperativo, a partir da incorporação de novas tecnologias de gerenciamento, reestruturar as grandes máquinas burocráticas, redirecionando, para suas atividades-fim, mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos seus serviços que prestam.

Por isso, a autonomia da escola pretende responder aos requisitos da sociedade atual, caracterizados por atendimento rápido às demandas, de acordo com suas peculiaridades, com uso eficiente de recursos e demonstração de resultados, tornando-se, desse modo, pré-requisito para a organização do sistema educacional, segundo essa nova modelagem.

Por outro lado, a proposta de descentralização exige o desenvolvimento de capacidades política e técnica-política necessárias para tornar esse projeto praticável e incorporá-lo, aos poucos, ao sistema educacional, nos seus diferentes níveis administrativos e segundo a realidade socioeconômica de cada região, estado e município.

A descentralização, a desconcentração e a autonomia dos sistemas de ensino, como práticas que vêm se instituindo dentro dos sistemas educacionais públicos, apontam para a possibilidade de se inaugurar uma sociedade mais participativa, integrada e voltada para a busca de seus interesses próprios, ampliando, dessa forma, sua capacidade de resposta a essas necessidades.

Neste contexto surgiram, no entanto, dificuldades relacionadas a pouca cultura participativa, principalmente nas regiões mais pobres do país. Essas práticas foram pouco desenvolvidas, como decorrência do centralismo que dominou longos períodos de nossa história, nas suas diversas modalidades. Sobretudo, na implementação da proposta de descentralização, faltaram mecanismos que viabilizassem a efetiva participação da comunidade, de pais e demais cidadãos, no acompanhamento da educação dos seus filhos.

No entanto, esse processo de descentralização não pode dispensar a participação da sociedade civil, no sentido de apoiar a criação e instituição de mecanismos que assegurem à comunidade os meios para que possa se envolver na vida da escola, das associações, dos conselhos e demais órgãos colegiados locais. Ou seja, para que a descentralização se efetive, é preciso instituir a construção de espaços de participação e decisão não somente da escola, mas, sobretudo, do nível local como um todo, em função de interesses específicos da educação do cidadão e da qualidade do ensino público, construindo, dessa forma, uma cultura participativa.

Não se pode perder de vista que a comunidade atuará de maneira bastante significativa dentro e fora da escola através do colegiado escolar, do Conselho de Educação ou do Conselho do Fundeb que são órgãos coletivos, consultivos e fiscalizadores, que atuam nas questões técnicas, pedagógicas, administrativas e financeiras da educação no âmbito municipal. Com base nessa compreensão, torna-se necessário, para que se efetive a participação popular, que se conheça a responsabilidade de cada ente federado na gestão dos recursos públicos destinados à educação.

3.3 GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS: AS RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERADOS FRENTE À EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Reconhecendo a dimensão do Brasil e a necessidade de descentralizar e desconcentrar a gestão e execução da educação básica nacional, o constituinte, no texto da Carta Magna, apresentou a organização dos sistemas de ensino em modelo de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios³⁶.

Conforme discutido até o momento, é possível identificar que nos últimos anos o país passou por mudanças em sua organização administrativa e que a União direcionou mais atribuições aos estados e municípios. Assim, cada vez mais os estados e municípios brasileiros aumentam responsabilidades frente aos projetos e programas federais, tornando-se também responsáveis diretos pelo planejamento, execução e acompanhamento dos diversos recursos destinados à manutenção e atuação do poder público.

O jurista brasileiro Hely Lopes Meireles (1998, p. 599) defende que:

A Organização Administrativa Brasileira mantém uma correlação com a própria estrutura do Estado e a forma de governo adotadas em cada país. Sendo o Brasil uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito (CF/88, art. 1º), em que se assegura autonomia política-administrativas aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (CF/88 art. 18,25 e 29), sua administração há de corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais.

É importante compreender a Organização Política do Brasil para entender sobre a Organização Administrativa Brasileira, quais os limites de atuação de cada ente federado para que seja possível identificar a estrutura montada para a execução das políticas públicas e todos os tipos de atendimentos realizados pelo Estado aos cidadãos e, por conseguinte, conceber a administração pública e suas peculiaridades. Ainda segundo Meirelles (1998, p. 600):

A União, o Estado e Distrito Federal e o Município, exercitam os poderes que lhes são conferidos explícita ou implicitamente pela Constituição Federal da República dentro das respectivas áreas de atuação – o território nacional, o estadual e o municipal – mediante aparelhamento próprio, que deve ser convenientemente estruturado para perfeito atendimento das necessidades do serviço público.

³⁶ Art. 211, caput. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao_Compilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

Vale lembrar que no art. 18³⁷ da Constituição Federal de 1988, o legislador deixa expresso no constitucional a autonomia dos entes federados e no mesmo capítulo apresenta os limites constitucionais para a atuação de cada ente. Apesar dessa autonomia, coube a União, dentre as muitas atribuições, elaborar e executar planos nacionais no intuito de promover o desenvolvimento econômico e social, conforme Artigo 21³⁸. Partindo disso, a União produzirá políticas nacionais e pensará de maneira generalista as necessidades do país e transmitirá para os outros entes da federação a possibilidade de particularizações e individualizações, cada um segundo suas realidades.

O Art. 23 da Carta Magna brasileira traz várias competências comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas em especial em seu inciso V consta a obrigação deles, juntos, proporcionarem os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência³⁹. No Art. 30 o legislador trouxe a competência dos municípios, onde nos incisos II e III, aponta a hipótese de suplementar a legislação federal e o direito de arrecadação dos tributos de sua competência⁴⁰.

Direcionando para o âmbito da educação brasileira, a Constituição Federal de 1988 traz dez artigos tratando exclusivamente do tema, aborda desde a educação de qualidade, como sendo um direito⁴¹, garantido pelo Estado e pela família, até a construção de um plano nacional⁴² como norteador da educação do

³⁷ Título III - Da Organização Do Estado; Capítulo I - Da Organização Político-Administrativa. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

³⁸ Título III - Da Organização Do Estado; Capítulo II - Da União. Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

³⁹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

⁴⁰ Título III - Da Organização Do Estado; Capítulo IV – Dos Municípios. Art. 29. II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

⁴¹ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴² Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino

país e com metas ousadas – acesso e qualidade para todos – em se tratando de um país com problemas socioeconômicos históricos e com uma das maiores extensões territoriais do planeta.

Sobre os direitos e garantias referentes à educação pública no Brasil, a Constituição Federal 1988, em seu Artigo 206, prevê que haverá gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente⁴³. Ainda nesse Artigo apresenta a gestão democrática no ensino público na forma da lei como um princípio a ser observado. Reforça também, no Artigo 208, que o acesso obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que é dever do Estado o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde⁴⁴.

É preciso conhecer todas essas garantias e direitos constitucionais relacionados à educação para que se perceba a real dimensão da atuação dos conselhos que são responsáveis pela normatização, fiscalização e controle dos recursos destinados à educação no Brasil.

A Constituição de 1988 estabeleceu que a União, em matéria educacional, exercerá uma função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como também definiu que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Quanto aos repasses de recursos⁴⁵, o constituinte também deixou expresso na lei os percentuais anuais que deverão ser aplicado com a educação em

em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴³ Art. 206, inciso IV. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁴ Art. 208, inciso VII caput e § 1º e 2º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁵ A Lei nº 9.424/96, lei de criação do Fundef, anos depois substituída pela Lei nº 11.494, lei de criação do Fundeb veio para regulamentar esses dispositivos constitucionais.

cada esfera. A União, segundo Artigo 212, aplicará na manutenção e desenvolvimento do ensino, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, mínimo, da receita resultante de impostos⁴⁶.

Frisa-se que a não aplicação, por parte dos Estados e Municípios, dos recursos de vinte e cinco por cento na educação e de quinze por cento na saúde é prerrogativa para uma possível intervenção federal e/ou estadual nos municípios⁴⁷. Essas despesas com educação e saúde são chamadas de despesas vinculadas, também conhecidas como verbas carimbadas, que só poderão ser efetuadas para um fim específico definido em lei, que é o caso destes recursos supracitados.

3.4 OS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL: AMPLIAÇÃO A PARTIR DO FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53/2006 estabelece a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a educação um montante de vinte por cento da arrecadação. Assim, com a implementação do Fundeb, o Brasil deu um salto no que diz respeito ao volume de recursos destinados ao financiamento da educação básica pública brasileira, sendo ampliada de quinze para vinte por cento, devendo a complementação da distribuição dos recursos pela União ser feita com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária⁴⁸.

Os Municípios passaram então a receber os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, passou a ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica.

⁴⁶ Art. 212, caput. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁷ Art. 35, caput e inciso III. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁸ Em conformidade com o Art. 211 da Constituição Federal de 1988.

São vários os recursos que compõem o Fundeb, sendo esse fundo composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios na proporção de vinte por cento composto pelos: Fundo de Participação dos Estados – FPE, do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp, da Desoneração de Exportações (LC 87/96). Ainda contribuem em vinte por cento sobre o Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doações – ITCMD, Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA, da Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR, das Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas⁴⁹. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Essa complementação da União passou a ser definida em dez por cento do valor total do Fundo a partir de 2010⁵⁰.

O Fundeb não pode ser considerado Federal, Estadual, nem Municipal, por se tratar de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); pelo fato da arrecadação e distribuição dos recursos que o formam serem realizadas pela União e pelos Estados, com a participação dos agentes financeiros do Fundo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e, em decorrência dos créditos dos seus recursos serem realizados automaticamente em favor dos Estados e Municípios de forma igualitária, com base no número de alunos⁵¹.

Esses aspectos do Fundeb o revestem de peculiaridades que transcendem sua simples caracterização como Federal, Estadual ou Municipal. Assim, dependendo da ótica que se observa, o Fundo tem seu vínculo com a esfera Federal (a União participa da composição e distribuição dos recursos), a Estadual (os Estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da

⁴⁹ Art. 3º, Capítulo II - Da Composição Financeira, Seção I - Das Fontes de Receita dos Fundos da Lei nº 11.494/2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁵⁰ Art. 4º-7º, Capítulo II - Da Composição Financeira, Seção II - Da Complementação da União Lei nº 11.494/2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁵¹ <http://www.fnede.gov.br/arquivos/category/135-fundeb?download=6183:definicao-composicao-caracterizacao-e-vigencia-do-fundeb>. Acesso em 28 nov. 2015.

aplicação final dos recursos) e a Municipal (os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, que criou o Fundeb, estabeleceu o prazo de quatorze anos, a partir de sua promulgação, para sua vigência. Assim, esse prazo será completado no final de 2020.

Cabe lembrar que os recursos do Fundeb destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (Ensino Fundamental de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino, vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios⁵².

Existe um valor mínimo nacional por aluno/ano que é fixado anualmente com diferenciações para as categorias de alunos da educação básica⁵³. A saber: aluno de creche pública em tempo integral, aluno de creche pública em tempo parcial, aluno de creche conveniada em tempo integral, aluno de creche conveniada em tempo parcial, aluno de pré-escola em tempo integral, aluno de pré-escola em tempo parcial, aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, aluno dos anos iniciais do ensino fundamental no campo, aluno dos anos finais do ensino fundamental urbano, aluno dos anos finais do ensino fundamental no campo, aluno do ensino fundamental em tempo integral, aluno do ensino médio urbano, aluno do ensino médio no campo, aluno do ensino médio em tempo integral, aluno do ensino médio integrado à educação profissional, aluno da educação especial, aluno da educação indígena e quilombola, aluno da educação de jovens e adultos com avaliação no processo e aluno da educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo⁵⁴.

Conforme exposto, em virtude ao aumento significativo do volume dos recursos destinados à educação básica municipal, oriundo da fonte de receita do Fundeb, e em atenção ao cumprimento das condicionalidades para a distribuição e

⁵² Conforme estabelecido nos § 2º e 3º do art. 211 da Constituição.

⁵³ Tabela valor médio de gastos do FUNDEB por aluno nos anexos.

⁵⁴ Art. 10, Capítulo III - Da Distribuição dos Recursos, Seção I – Disposições Gerais, Lei nº 11.494/2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

aplicação destes recursos, a atuação do CACS-Fundeb se transforma como algo de extrema relevância, sendo esse acompanhamento uma necessidade para o desenvolvimento dos índices da educação nos municípios.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 TIPO DA PESQUISA

A presente pesquisa apresentou majoritariamente elementos qualitativos na análise e discussão dos dados, pois o objeto de estudo exigiu a utilização de métodos e técnicas que abordassem qualitativamente a atuação do Conselho do Fundeb de Valença-BA. Assim, esta pesquisa pode ser caracterizada quanto à abordagem como qualitativa e quanto à natureza como descritiva, sem pretensões de generalizações.

Minayo (2012) aponta que o modelo de pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, pois trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes dos participantes da investigação. Para ela, há um peculiar processo de trabalho que começa com uma pergunta e termina com uma resposta ou produto, dando origem a novas interpretações. Reforçam Deslauriers, Kérisit (2008, p. 130) que:

A pesquisa qualitativa tem sido, inúmeras vezes, utilizada para descrever uma situação social circunscrita (pesquisa descritiva), ou para explorar determinadas questões (pesquisa exploratória), que, dificilmente, o pesquisador que recorrer a métodos quantitativos consegue abordar. [...] Uma pesquisa descritiva colocará a questão dos mecanismos e dos atores (o “como” e o “quê” dos fenômenos); por meio da precisão dos detalhes ele fornecerá informações contextuais que poderão servir de base para as pesquisas explicativas mais desenvolvidas.

A metodologia desta pesquisa tomou como base o método de abordagem dedutivo. Fundamentado nas teorias de Descartes, este método tem suas proposições enfocadas na situação geral para explicar as particularidades e chegar à conclusão da afirmativa (SANTOS, 2013).

A pesquisa realizada aproximou-se, então, de uma das vertentes do programa do Mestrado que é a avaliação de políticas públicas. O Conselho do Fundeb pode ser entendido como um instrumento da política e, por conseguinte, um estudo da política, ou de parte dela.

Na tentativa de conhecer e analisar o objeto em estudo, ou seja, a percepção dos conselheiros municipais acerca da atuação do Conselho do Fundeb em Valença, foi utilizado o estudo de caso, método bastante utilizado nas ciências

sociais. O estudo de caso considerou a complexidade do objeto em estudo, a fim de obter o máximo de informações possíveis, relativas às práticas de acompanhamento e controle dos recursos e a organização interna do Conselho. Para Marriam (1988, *apud* BOAVENTURA, 2001, p.125), o estudo de caso consiste na observação detalhada de um contexto, indivíduo ou de um acontecimento específico.

As técnicas utilizadas nesta pesquisa basearam-se na análise de alguns materiais produzidos sobre a temática, levantados através de uma pesquisa bibliográfica e produção de resumos que direcionaram cientificamente o pesquisador.

Também foi realizada uma pesquisa documental para dar mais subsídios ao conhecimento do *locus* da pesquisa de campo. Assim, foi analisado o regimento interno do Conselho do Fundeb de Valença-BA e a lei municipal de criação.

A pesquisa de campo foi realizada através de entrevistas num modelo semiestruturado para quatro dos conselheiros titulares do Conselho Fundeb. A escolha destes conselheiros foi feita de modo intencional, considerando-se dentre as representações do Conselho, as categorias com maior relação com o espaço educacional.

A entrevista, que já foi um instrumento bastante criticado por causa de sua validade empírica, apesar de ter muitas limitações (a exemplo de ocupar muito tempo do participante; ser de difícil realização devido à necessidade de adequação do tempo do pesquisador e do participante; causar receio de que a identidade do respondente seja revelada), possui muitas vantagens, principalmente por possibilitar um contato direto com os sujeitos da pesquisa. Ademais, ela pode ser utilizada com sujeitos analfabetos e alfabetizados, permite a quantificação dos dados e pode ajudar na avaliação de condutas, registro de reações e gestos (MARCONI; LAKATOS, 2010). Por esses e outros motivos, a entrevista foi instrumento escolhido. Segundo Bauer; Gaskell (2013, p. 65):

A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos específicos.

Dentre os modelos de entrevista, optou-se pela entrevista semiestruturada, pois a mesma permite fazer adaptações e aperfeiçoamento das

questões elaboradas *a priori*, a partir da interlocução com os participantes. De acordo com Deslauriers, Kérisit (2008, p. 148):

A pesquisa qualitativa enfatiza o campo, não apenas como reservatório de dados, mas também como uma fonte de novas questões. O pesquisador qualitativo não vai a campo somente para encontrar respostas para suas perguntas; mas também para descobrir questões, surpreendentes sob alguns aspectos, mas, geralmente, mais pertinentes e mais adequadas do que aquelas que ele se colocava no início. Além disso, a própria logística da abordagem qualitativa, obriga o pesquisador a um contato direto com o vivido e as representações das pessoas que ele pesquisa.

Os dados, levantados através de entrevista semiestruturada realizada com os conselheiros do Conselho do Fundeb de Valença, são apresentados e discutidos com base na Análise de Conteúdo Bardin (2009, p. 123):

“O método de análise de conteúdo é amplamente utilizado em pesquisas científicas e constitui-se num conjunto de técnicas utilizadas para análise de dados qualitativos⁵⁵. Tal método parte da leitura em profundidade do material a ser analisado, com vistas ao levantamento de categorias que permitam a posterior análise a partir do referencial teórico utilizado no trabalho.

Cabe dizer que qualquer procedimento de coleta utilizado terá pontos fortes e fracos, por isso ter bastante rigor na coleta das informações durante a entrevista e/ou fazer uso de duas ou mais fontes pode funcionar como uma complementaridade interessante para aumentar substancialmente a qualidade do estudo.

4.2 SITUANDO O UNIVERSO E OS PARTICIPANTES DA PESQUISA

A temática controle social dos recursos da educação neste trabalho foi discutida partindo de uma experiência do Conselho do Fundeb que acompanha e controla a utilização dos recursos do fundo para a educação básica pública no Município de Valença-BA.

⁵⁵ Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf> acesso em 08/08/2015.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2015⁵⁶, o Município de Valença teve uma população estimada em 97.305 (noventa e sete mil, trezentos e cinco) habitantes. O Município de Valença apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM⁵⁷ em 0,623, sendo considerado um município de desenvolvimento médio e ocupando a posição de 3631º entre os municípios brasileiros.

Quanto aos dados educacionais, o município de Valença possui aproximadamente 15.195 (quinze mil, cento e noventa e cinco) alunos segundo censo escolar 2014⁵⁸ adicionando os alunos do ensino regular, ensino de jovens e adultos e alunos com necessidades especiais. Apesar de ter avançado com o acesso à educação, juntos com a maioria dos municípios brasileiros, Valença ainda apresenta uma taxa significativa de analfabetos, 14,70% para pessoas com até 15 anos de idade e cerca de 26,50% para maiores de 15 anos de idade.

Os índices educacionais registrados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, não são muito elevados⁵⁹. O município não conseguiu alcançar as metas estabelecidas⁶⁰ pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, tanto nos anos iniciais do ensino fundamental, quanto nos anos finais em 2011. Em 2013, o município alcançou parcialmente as metas, atingiu nota 4,0 nas séries iniciais (dentro da meta) e 3,1 nas séries finais (abaixo da meta).

O Conselho do Fundeb de Valença funciona no prédio da Prefeitura Municipal situado, provisoriamente, na Rua Cecília Meireles s/n Centro, Valença-BA. Dentre outros fatores, a escolha desse *locus* de estudo se deu pelo fato de ser este o Conselho que apresentou notadamente melhor desempenho na realização das atividades desenvolvidas no Curso de Formação de Conselheiros do Fundeb da Região do Baixo Sul, através do Programa de Extensão do Componente Curricular Direito Educacional que durou cerca de três meses no ano de 2014. Ademais,

⁵⁶ Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=293290> acesso em 28.04.2016.

⁵⁷ Disponível em <http://g1.globo.com/economia/idhm-2013/> acesso em 28.04.2016.

⁵⁸ Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula> acesso em 28.04.2016.

⁵⁹ Disponível em <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/> acesso em 28.04.2016.

⁶⁰ Metas do Município de Valença nas séries iniciais do E.F. foi 3,2 em 2011; 3,9 em 2013; 5,1 em 2021.

Metas do Município de Valença nas séries finais do E.F. foi 3,3 em 2011; 3,6 em 2013; 4,8 em 2021.

contou também para seleção do lócus da pesquisa o fato do pesquisador ser professor efetivo do quadro da Secretaria Municipal de Educação de Valença.

Dos dezoito conselheiros do Conselho do Fundeb de Valença-BA, nomeados pelo Decreto Municipal N° 1464 de 18/04/13, após o convite realizado por este pesquisador, quatro dos conselheiros em efetivo exercício, se predispuseram a participar do estudo de caso, sendo os mesmos representantes de diferentes segmentos que compõem o Conselho, já que é composto por representantes de entidades distintas, do poder público e sociedade civil organizada. O objetivo de entrevistar tais membros de entidades representativas diferentes foi para identificar as suas percepções sobre a atuação do órgão.

A estrutura do atual do Conselho do Fundeb é composta por um representante titular e um representante suplente do Conselho Municipal de Educação, Conselho Tutelar, Poder Executivo Municipal, Estudantes da Educação Básica Pública, Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas, Professores da Educação Básica Pública, Diretores das Escolas Básicas Públicas, Secretaria Municipal de Educação e Pais de Alunos da Educação Básica Pública.

Quatro conselheiros inicialmente se dispuseram a participar da pesquisa, sendo três mulheres e um homem. Três deles apresentavam curso superior completo, sendo um deles com mais de uma graduação. Apenas um dos conselheiros apresentou menor formação, que seria o nível médio. É importante ressaltar que entre os pesquisados, existe um conselheiro que possui formação em Ciências Contábeis, curso de grande relevância para a atuação de um conselho. Sem contar que três, dos quatro conselheiros possui formação na área de educação.

Quanto à atuação profissional dos conselheiros, todos eles trabalham para o poder executivo. Sendo três diretamente, no censo escolar da secretaria municipal de educação, no Conselho Municipal de Educação e numa creche municipal e um indiretamente, o quarto conselheiro encontra-se licenciado de suas funções como professor da rede municipal, pois dirige há algum tempo o sindicato dos professores APLB-Sindicato. Ressalte-se que todos são liberados de suas atividades de origem para participação nas atividades do Conselho do Fundeb. Frisa-se que, pelo fato dos conselheiros terem envolvimento profissional com o poder executivo, essa situação deve ser levada em conta como um dos prováveis motivos para fragilidade do controle social que por ventura venha o colegiado

apresentar, já que de algum modo pode-se inferir uma ingerência do poder executivo municipal nos conselhos, inclusive na hora de composição de tais órgãos.

Quanto à frequência dos conselheiros, observou-se que a ausência maior se dá por parte dos conselheiros que não possuem vínculo com a prefeitura, alunos e pais, por exemplo.

Apesar de ter aceitado participar, o conselheiro que atua como representante de pais, nunca estava disponível durante o tempo previsto para a pesquisa, ficando a amostra final constituída de três conselheiros, sendo duas mulheres e um homem: representante do Poder Executivo, representante dos professores e representante do Conselho Municipal de Educação. Por outro lado, é necessário deixar registrado a dificuldade de se encontrar o representante dos alunos, sendo essa uma ausência sentida durante o período da pesquisa.

Quanto ao tempo de atuação no Conselho, um dos conselheiros entrevistado participa dos conselhos de educação desde a implementação do Fundef. Outro passou a fazer parte do Conselho desde quando houve a substituição de Fundef para Fundeb, inclusive ocupando o cargo de secretário executivo do Conselho nos primeiros anos de criação. O terceiro conselheiro permaneceu no Conselho por dois mandatos consecutivos, com duração de dois anos cada. Por fim, um deles possui apenas um mandato de dois anos. Nota-se que os conselheiros pesquisados já participam a um bom tempo desse tipo de atividade, possuindo relativa experiência acerca da estrutura e atuação num conselho de acompanhamento e controle social.

Buscando extrair dos conselheiros uma autoavaliação sobre a percepção quanto à preparação deles para atuar como conselheiro do Fundeb, foi possível identificar falas como:

“(…) É como eu falei antes, ninguém é preparado. As pessoas vão se preparando ao tempo que vão se envolvendo, a gente vai se preparando. A gente vai vendo como agir, entendeu? A gente vai descobrindo como agir. A gente já sabe o caminho pra tomar com relação a certos acontecimentos. Aconteceu isso? O caminho é esse! A gente vai se preparando ao longo porque como você sabe, não existe curso para conselheiro e não existe nenhum treinamento, não existe nada! (…). (Conselheiro 1)

“(…) A pessoa passa dois anos e quando ela já tem um pouquinho do conhecimento, que ela tá um pouquinho preparada, ele não quer se comprometer, ele sai. (…) na hora que sente o peso da responsabilidade (…). Então (…) o conselho seguinte que é formado é todo de pessoas novas. Na sociedade que a gente vive, as pessoas não querem se

comprometer com as coisas, então hoje se eu disser que tá preparado não tá.” (Conselheiro 1)

“(…) olha eu razoavelmente me considero [preparado]. Porque só para você ter uma noção eu me envolvo com esse problema do Conselho, desde que ele nasceu em 1997. Em 97 eu estava trabalhando com a administração dentro da prefeitura e eu era diretor de educação, foi quando começamos criar, por exemplos, os conselhos escolares. O Fundef nasceu com a lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e aqui em Valença a gente começou a construir os conselhos escolares para receber verbas daquele Programa Dinheiro Direto na Escola (...). Preparamos a lei, preparamos o regimento interno, fiz parte e fui presidente do primeiro Conselho do Fundef aqui em 1997/1998 até 2000 e estruturamos todo o Conselho que depois foi mudado mais tarde em 2006, se não me engano, quando foi mudado para Fundeb que era Fundef (...) como eu estou muito ligado, fiquei responsável pela criação dos conselhos escolares por muito tempo e também por essa parte. Agora, não... é o que falta é mais preparo não só para mim, mas para os outros de atualização da legislação, por exemplo, como também do procedimento de fiscalização do Conselho. (...) por exemplo, dá sempre a atualização de conhecimento para os conselheiros, porque muitos conselheiros não só do Fundeb, mas também com o Conselho Municipal de Educação etc. vem e não sabe o que fazer e nem para que veio. E aí as vezes fica ali por falta de preparo, por falta de treinamento, por falta de encontros, por falta de participação, isso dificulta bem. (...) e também promoção de eventos que venham preparar esses conselhos para essa missão que é tão importante para a comunidade e que infelizmente ainda falta muito para a gente chegar lá” (...). (Conselheiro 2)

“(…) É como te falei: nós começamos, assim, com uma vontade mesmo de fiscalizar e propor e entender que era um Conselho importante, principalmente porque se tratava do Conselho onde nós precisávamos avaliar as verbas que vinha para fazer o nosso pagamento, mas preparada, como te falei, nenhum conselheiro estava preparado, como muitos conselheiros, ainda no Brasil, não estão. Ainda existe muito Conselho do Fundeb que só assina pareceres preparado pela própria secretaria de educação ou pelo próprio gestor, pelos gestores, na verdade, sem entender nada e assina. Isso, graças a Deus, mesmo sem experiência, sem tá preparada, desde o início, nós nunca fizemos isso. Então, a necessidade fez com que aprendêssemos a ser, assim, na luta mesmo, na busca, né, esmiuçando... mas preparado não. Hoje, eu me sinto preparada, entendeu, a partir do segundo mandato já tinha um certo preparo. E o que ajudou a gente, também, foi exatamente o curso que foi dado pela Uneb, dos alunos de direito, do qual você também fez parte. Foi muito importante. (...) Porque me dava uma angústia, não só em mim, mas também nos demais conselheiros do Fundeb, por que dizia assim: poxa, eu tenho uma colega que faz parte do Conselho da merenda, do CAE, e sempre tinha formação em Salvador, em vários lugares. Cheguei inclusive a ligar pro MEC e dizer: porque que aqui não tem essa formação? Porque não tem um certo cuidado? Eu creio até que já surgiram, mas no início foi difícil. Nós temos ainda muitos conselheiros do Fundeb nesse Brasil afora que não tem preparo nenhum, e estão assinando os pareceres que os próprios gestores fazem com o próprio punho e eles assinam. Então é preciso alertar isso sim. Nós não somos preparados. Quando eu digo “nós” são os conselheiros em geral deste País (...)”. (Conselheiro 3).

Na fala do conselheiro 1, ele deixa claro que seu aprendizado foi durante o próprio exercício da prática do controle social, mas reforça a necessidade de

formações para uma melhor atuação. Outro aspecto ressaltado é a falta de motivação para participação o que incorre na necessidade de recomposição do Conselho. O conselheiro 2 se considera razoavelmente preparado, mesmo com bastante experiência, e reclama da falta de formações para atualização de informações. Já o conselheiro 3 se considera que só estava preparado apenas quando assumiu o segundo mandato no Conselho do Fundeb, quando foi reconduzido à função. Todavia também aponta a necessidade de formação, cita a capacitação no projeto de extensão da Universidade do Estado da Bahia e alerta que muitos conselheiros do Brasil não estão preparados.

Desde o início da coleta de dados e da realização das entrevistas ficou evidenciado no discurso dos conselheiros participantes a necessidade de formação dos conselheiros. Ressalte-se que apenas foi possível entrevistar os conselheiros que possuem maior formação, maior envolvimento com os programas e projetos educacionais, e algum conhecimento sobre os recursos vindos do Governo Federal. É possível inferir que a dificuldade dos outros membros deva ser ainda maior.

Vale refletir também que essa ausência de formação específica dos conselheiros pode comprometer significativamente não somente a atuação dos mesmos, mas o alcance dos objetivos do Conselho do Fundeb, enquanto instrumento de controle social.

5. O CONSELHO DO FUNDEB E O CONTROLE SOCIAL EM VALENÇA: ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Algumas categorias de análises foram observadas *a priori* para a construção do instrumento de pesquisa e serviram também de base para discussão dos dados levantados no decorrer da pesquisa, sendo elas: 1. O conhecimento sobre as atribuições do Conselho; 2. A autonomia para o acompanhamento e controle da aplicação dos recursos e da qualidade do serviço prestado; 3. O encaminhamento das ações fiscalizatórias realizadas pelo Conselho; 4. Dificuldades enfrentadas pelo Conselho; 5. Avanços implementados pelo Conselho; 6. Importância do Conselho; 7. Formas de otimizar as ações do Conselho. Nesse capítulo serão apresentados os dados, considerando-se tais categorias.

5.1 O CONHECIMENTO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO

Como já foi dito, o Decreto nº. 6.253, de 13 de novembro de 2007 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb veio regulamentar a Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Essa na realidade é uma lei autoexplicativa em que conselheiros e poder público podem entender os limites e atribuições do órgão colegiado. Ainda assim, como forma de orientação sobre o que estava determinado pela Lei, o Ministério da Educação elaborou um manual em 2008, apontando caminhos para serem seguidos pelos conselheiros do Fundeb na hipótese de constatação de irregularidades relacionadas à utilização dos recursos.

Para fins de compreensão acerca da concepção dos conselheiros sobre as atribuições relativas ao Conselho do Fundeb, foi inquirido isso na entrevista e as respostas foram bastante semelhantes. Frisa-se que deram bastante ênfase aos momentos das reuniões ordinárias e de acompanhamento interno na sala do Conselho.

“(...) No começo, a gente achava que era analisar pastas e vê se aquilo tá correto. Hoje a gente sabe que é bem mais do que isso. É tanto que antigamente eu tinha muito a ideia de que, por exemplo, uma reunião mensal daria para a gente acompanhar o Conselho. Hoje a gente vê que

não é isso. A gente vê que uma reunião mensal a gente não consegue fazer isso. Na verdade é necessária uma disponibilidade muito maior”. (Conselheiro 1)

“(…) ninguém quer se comprometer, entendeu? Inclusive a presidente da gente que entrou agora (...), ela tá tentando (...) tá correndo, tá buscando mesmo. E, por exemplo, na hora de fazer uma visita na escola, ela fica correndo atrás de um e correndo atrás de outro para tentar levar e ninguém quer comprometer a ir. Todo mundo... “não posso porque tenho isso...” ninguém quer largar o seu a fazer para se comprometer. Isso é fato!” (Conselheiro 1)

“(…) o Conselho procura acompanhar, analisar a documentação que Secretaria de Administração, através da contabilidade encaminha ao Conselho. Temos uma reunião mensal de toda a plenária do Conselho e algumas visitas que são programadas para a gente ir também a campo fazer uma constatação daquilo que está acontecendo com as escolas, com o transporte escolar, principalmente, e também o problema de valores que foram empregados (...) na melhoria da educação como um todo, por exemplo, como limpeza da escola, como melhoria daquela escola cuja as notas chegam ao Conselho, como gasto feito pelo gestor municipal e em determinados prédios escolares e a gente acompanha isso através de visitas a essas localidades, tentando constatar (...) aqueles valores, aquelas colocações que são feitas através do pagamento com o dinheiro público do Fundeb. (...) Quando chegamos ao caso de situações em que não são verdadeiras o Conselho (...) encaminha ao setor competente que justifique o que foi feito. Em caso de situações específicas se aquela verba não foi aplicada naquele empreendimento que consta na documentação e as visitas revelaram que realmente esses valores não foram aplicados naquilo que afirma, então é solicitado o retorno dessa verba para a conta do Fundeb como já aconteceu em circunstâncias várias. Então, esse é o trabalho que a gente procura fazer, fiscalizando o dinheiro que a verba que é própria para ser empregado através do Fundeb (...)” (Conselheiro 2)

“Bem, nós tínhamos um cronograma feito por nós, por todos os conselheiros, onde nos reuníamos mensalmente, (...) um cronograma mensal. (...) A depender da situação dos problemas, nós faríamos outras reuniões extras, além do que a gente tinha no calendário pra tentar resolver uma série de problemas que iam surgindo. Conforme fossem surgindo os problemas, tinha mês que a gente só precisava se reunir uma vez, mas tinha mês que precisávamos reunir mais de quatro vezes, dependendo da demanda, ok?”. (Conselheiro 3).

Observa-se na afirmação dos conselheiros que somente após algum tempo no exercício da função, passaram a entender que a atuação do Conselho do Fundeb não era apenas fazer a reunião ordinária e dar vistas à documentação encaminhada pela prefeitura. À medida que foram tomando consciência das atribuições e responsabilidades, buscaram extrapolar os limites da sala de reuniões do Conselho. Com isso, perceberam outras necessidades, como carro para deslocamento e as dificuldades para que se pudessem fazer visitas *in loco*.

A situação apresentada contribui para ratificar o que aponta Diaz Bordenave (1994) sobre a participação, quando defende que ela é uma habilidade que vai sendo aprendida e aperfeiçoada. O sujeito imbuído de sua condição como cidadão vai compreendendo a dinâmica da participação e passa a dominá-la. Por isso que se reconhecem mais preparados durante e ao final do processo de controle.

Por fim, as ideias de Diaz Bordenave (1994) sobre a participação relaciona-se com o que defende Demo (1999), visto que para este, a participação representa um processo de conquista pautada em canais de diálogo, interação e organização como, por exemplo, a organização sindical partidária, o planejamento participativo, a educação como formação à cidadania, a cultura como processo de identificação comunitária e o processo de conquista de direitos, quaisquer que sejam.

5.2 AUTONOMIA PARA O ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS E DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO

Uma discussão que precisa ser retomada nesse momento é que os modelos de administração pública praticados em larga escala no cenário político brasileiro foram (e ainda talvez sejam) fincados nos moldes do coronelismo. Anos e anos desse modelo de gestão deixaram consequências profundas para a participação da sociedade civil no que tange a exigir direitos e fazer o controle social das políticas sociais. Por conta disso foram perguntados sobre a autonomia para a atuação do CACS. Se os conselheiros se sentem “à vontade” para fiscalizar e acompanhar a documentação encaminhada pela prefeitura.

(...) realmente nota um crescimento muito grande na forma de acompanhamento. (...) você vê coisas que você precisa tá ali acompanhando diariamente (...), investigando. E a gente sabe que hoje leva tempo pra você pegar uma coisa, detalhar aqui que você viu e correr atrás daquilo e você ter uma resposta que te satisfaça em relação aquilo que você tá procurando. Por exemplo, a gente pode citar mesmo como (...) antigamente a gente pegava os veículos e só olhava a placa do veículo, via pagamento e via lá descrevendo o que era carro e a gente pegava. Pagou tanto de carro, (...) e pagou tantas diárias de caminhão. Aí ultimamente a gente (...) resolveu pegar umas dessas placas e levar até o DETRAN pra saber e chegando lá a gente viu que a placa que vinha como caminhão, na verdade era carro. Ele tava recebendo as diárias de um caminhão e quando

na verdade era um carro que tava sendo alugado, era um carro (pequeno) e não um caminhão. Então é isso, a gente tem feito hoje muito mais detalhado. Hoje a gente viu que o negócio tem que ser muito mais profundo, muito mais detalhado. Tem que verificar mesmo (...). A gente sabe que tem carro que alugou... mas não tem que ficar só naquilo ali. Tá certo, aquilo é mesmo um carro que tá sendo alugado? Onde é que tá esse carro? Esses carros fizeram essas diárias mesmo?... porque tem brecha. Muita brecha para fazer muita coisa. Então se você quiser acompanhar, é muito detalhado o negócio. (...) No cotidiano as atividades eram... assim (...) só você pegar a pasta e analisar (...) e vê como é que fica (...). Agora no (...) meado desse ano (2015)... nova formação do Fundeb e a presidente, eu acho que agora ela veio com mais força entendeu de se meter, se envolver realmente no Conselho. E aí agora a gente tá começando a fazer mais visita na escola e realmente, como já falei no carro, investigando mais a fundo as coisas. (...) E hoje a gente já visita escolas (...) a gente vai em outros órgãos. Hoje mesmo a presidente já, quase toda semana ela tá indo no banco para acompanhar mesmo a conta, a movimentação da conta no banco, coisa que a gente não fazia. Só ficava com os extratos que a prefeitura mandava, não ia lá direto no banco, entendeu? E hoje a gente faz mais isso. (Conselheiro 1)

O Conselheiro 1 em sua entrevista aponta que atualmente a nova configuração do Conselho está tendo mais autonomia para proceder a fiscalização da aplicação dos recursos, evitando trabalhar somente a partir dos documentos encaminhados pela prefeitura. Isso demonstra um grande avanço na atuação do colegiado, visto que é de fundamental importância que os “fiscalizadores” possam acompanhar de perto todas as etapas do uso dos recursos. Bom seria, na verdade, que a participação envolvesse do controle do processo desde o início, ou seja, a partir da escolha dos produtos e serviços a serem adquiridos, como também acompanhassem o processo licitatório e de compra/aquisição, vissem de perto o uso do material ou do serviço adquirido e, por conseguinte, na última etapa confirmassem as informações nas notas e documentos contábeis.

“(...) o Conselho ele caminha sempre em busca de fiscalizar a aplicação da verba do Fundeb que é do Governo Federal para o destino que a que lhe é devido. Quando se constata irregularidade, então o Conselho entra em contato com (...), o órgão como secretaria de administração, secretaria de educação e solicita que seja feita a comprovação através de fatos ou então que em caso de não ter sido aplicado esses valores naquilo que reza a documentação, então essa verba é devolvida para a conta. (...) inclusive há também caso assim, por exemplo, faz a licitação para um gasto e esse gasto não é exclusivo da secretaria de educação, do setor da educação, um exemplo, um evento né? então pagou tanto por um evento, mas esse evento não foi da secretaria de educação, nós sabemos que a licitação não foi feita a cada evento. Geralmente no início do ano, abre a concorrência, faz a licitação e depois Firma “X” venceu e aí vai fornecer determinados produtos para esses eventos o ano inteiro, digamos assim (...) foi uma licitação de quatrocentos mil reais, supomos. Só que esses eventos não são exclusivos da secretaria de educação e constatamos mais de uma vez, algumas vezes... que o evento da secretaria “X”, promoveu um evento e

aqueles elementos pagos naquela licitação saíram pela secretaria da educação, quando na verdade o evento foi da secretaria tal. Então, o que acontece na reunião de análise das contas? O Conselho toma a decisão de encaminhar um ofício a quem de direito para que seja devolvido, vamos supor, como eu falei quatrocentos mil foi a licitação, vimos ali dezoito mil e trezentos, foi uma festa, evento tal... inauguração (...) de outra secretaria, mas foi pago com aquela verba, então várias vezes já foi solicitado e tem dado resultado porque esse dinheiro volta para a conta da educação (...). Funcionários que estão servindo, por exemplo, é lotado como diz na educação, porque é concursado etc. mas foi emprestado né? Ana deixou de servir à educação (...) para tá servindo à Ação Social, uma suposição, e o dinheiro tá lá para ser pago (...) pela educação. Então, todas as vezes que nós constatamos que temos uma certa facilidade o município não ser grande né? todos conhecemos praticamente todos, principalmente funcionários. A onde é que está Ana? Aí Ana está na Ação social, por exemplo e aí vai fazer um ofício solicitando, não só que ela volte, deixe de receber pelo Fundeb, como devolvam os meses para a conta do Fundeb, aqueles meses que ela recebeu servindo uma outra secretaria. É um trabalho muito penoso, digamos assim e toda vez que a gente detecta essa situação, o Conselho em peso, inclusive nas reuniões temos um secretário para ele levantando as possíveis irregularidades e no final o presidente/ a presidente do Conselho encaminha a seguir todas aquelas possíveis irregularidades solicitando explicações e/ou a correção devida, ou seja, devolvendo aquilo que é da educação e não foi aplicado na educação seja dinheiro, seja pessoal, seja o que for.” (Conselheiro 2).

Na fala do conselheiro 2 torna-se visível a importância do Conselho do Fundeb. Com o depoimento deste conselheiro, pode ser identificada na atuação do colegiado a tentativa de combater o desvio de finalidade dos recursos do Fundeb. O recurso é destinado a um fim e não pode ser direcionado para outra finalidade que não seja o pagamento de pessoal, materiais e serviços exclusivos para o funcionamento e manutenção da educação básica. Esse controle assegura não apenas a aplicação dos recursos, mas, sobretudo, contribui para o alcance da qualidade da educação básica.

No decorrer das entrevistas, outras questões relativas à atuação do Conselho foram abordadas pelos participantes, dentre elas, a ausência de formação. A compreensão dos objetivos e da forma de atuação do Conselho somente era adquirida com o passar do tempo, no exercício do mandato como conselheiros. Entretanto isso merece reflexão, visto que muitas vezes muitos conselheiros não são reconduzidos e, portanto, não é aproveitada a formação adquirida com as experiências.

“(...) Todo mês, já que tínhamos feito um cronograma, avaliar a folha, as pastas do Fundeb (é questão de folha de pagamento, de despesa, de transporte). Tinha também as pastas do MDE que vinha pra que a gente pudesse acompanhar, e esse trabalho foi feito assim. A princípio foi difícil porque a gente não entendia direito. (...) Nós não tínhamos experiência

nenhuma. A experiência que eu tinha era sindical, de fiscalizar, de buscar, então nós começamos a analisar processo por processo e quando percebíamos que tinha alguma falha, procurávamos a quem de direito pra nos informar e para corrigir essas falhas, mas muito difícil. Primeiro mandato então, meu filho, foi assim, sabe, atirando às escuras – popularmente, como se fala – mas com o passar do tempo, fomos adquirindo essa experiência de fiscalizar mesmo, de analisar as pastas, de perceber, de buscar a informação, de enviar ofício cobrando. Esse era o nosso papel, o papel de todos os conselheiros. Tínhamos assim essa responsabilidade e nunca fiz nada sozinha... era sempre em equipe, era sempre com os conselheiros juntos. Quando não tinha quórum nas reuniões – às vezes acontecia – marcávamos logo em seguida, mas graças a Deus era um Conselho que sempre se reunia, sempre buscava as soluções para o problema.” (Conselheiro 3).

Diante do exposto, frisa-se que a ausência de uma capacitação prévia para os futuros conselheiros do Fundeb como foi citada em outros momentos, gera uma dificuldade inicial para os conselheiros como foi trazido pelo conselheiro 3.

5.3 ENCAMINHAMENTO DAS AÇÕES FISCALIZATÓRIAS REALIZADAS PELO CONSELHO

Conforme citado anteriormente neste trabalho, a partir da Constituição Federal de 1988 foram criadas e/ou fortalecidas redes complexas que passaram a controlar o Estado, impondo-o limites, a exemplo do Tribunal de Contas (União, Estados e Municípios), Ministério Público (Federal e Estadual), Poder Judiciário e Polícia Federal. O Ministério Público Federal e Estadual adotam providências junto ao Poder Judiciário, quando necessárias, em face de irregularidades detectadas e apontadas pelos Conselhos e pelos Tribunais de Contas, ou mesmo provenientes de outras origens.

Ademais, o trabalho realizado pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pelos Conselhos do Fundeb se complementam, dadas as especificidades das atribuições e responsabilidades específicas e complementares a cada uma dessas instâncias, que convergem para o alcance do objetivo comum, que é o de assegurar o efetivo cumprimento da Lei do Fundeb em benefício da educação básica pública.

Quando perguntado sobre o encaminhamento das ações fiscalizatórias realizadas pelo Conselho, houve controvérsia entre os depoimentos. Dois conselheiros, 1 e 3, foram taxativos quando disseram que nenhuma denúncia

extrapolou os limites da prefeitura. Já o conselheiro 2 que afirmou participar desde a época do Fundef, disse que foram uma ou duas denúncias encaminhadas que extrapolaram esse raio de ingerência. A partir da análise, entende-se que ele deve ter se confundido com mandatos anteriores, já que foi identificado que durante esses dois anos de mandato (2013-2015) não houve nenhuma referência a situações que extrapolassem o limite administrativo.

“(...) A depender do que seja encontrado. Se for coisas relacionadas à secretaria de educação, alguém que tá numa função errada, um salário errado, um pagamento errado, dentro do setor pessoal da educação a gente manda para educação. Quando a gente vê que é contrato de aluguel, locação de um veículo, a gente passa diretamente à administração. A gente recebe retorno, muitas vezes... a gente conseguiu fazer devolver... à administração devolver o dinheiro que foi pago para uma coisa que não aconteceu na verdade pela educação. Nenhuma denúncia do Conselho extrapolou os limites da prefeitura (risos). (Conselheiro 1)

“(...) basicamente nós temos dois destinos. Que é o gestor municipal através das suas secretarias, certo? E também ao Ministério Público. Ministério Público nós sabemos que é um órgão de fiscalização eficiente e assim por diante... vez ou outra, se encaminha, quando a coisa é mais séria, se encaminha ao Ministério Público... mas no dia a dia, no mês a mês...foi o que eu já falei anteriormente. Constatou-se um gasto em nome do Fundeb que não está ligado ao setor educação, que quem deve pagar é o Fundeb, então encaminhamos, a presidente e os conselheiros tomam conhecimento, faz uma correspondência ao setor competente da secretaria competente, seja por exemplo infraestrutura. Foi se consertar uma escola e chegando lá se gastou do Fundeb um valor de oito mil reais, o Conselho do Fundeb vai lá averiguar a realidade da escola. Chegando lá, não é bem isso que mostra que a escola tenha gasto (...) e o serviço não aparece. Então quem é responsável normalmente por esses serviços é a secretaria de infraestrutura, antiga secretaria de obras. Então é feito uma correspondência ao secretário de obras para que ele venha explicar e venha justificar, ou caso contrário, devolver a verba ou trazer um comprovante daquilo que foi feito. Isso eu falo secretaria de infraestrutura, mas pode ser outros setores, como a secretaria de administração, secretaria da Fazenda e assim por diante... Fazemos isso e agora eu tenho certeza que a nova presidenta com seu Conselho recém construído, vai melhorar ainda muito essa cobrança da... do uso devido do dinheiro público do Fundeb. Olha, eu acho que uma vez, ou duas, nesse mandato de 2013-2015 foram encaminhados para fora dos muros da prefeitura... sobre o transporte escolar que o Fundeb é responsável, já chegou ao Ministério Público, já houve... já se abriu um inquérito administrativo, formando comissões, porque eu já participei de comissão nesse sentido e assim por diante. Estão ativo, ativo e isto é muito importante que o Conselho faça isso, porque deixa sempre como se diz no popular, o gestor do setor de orelha em pé, preocupado. Porque quando não se acontece nada, digamos assim, que venha a atingir A, B ou C na área, aí a coisa passa muito maré mansa. Mas quando há uma preocupação fantástica dos setores responsáveis para fazer os devidos ajustes correções e etc. e mostrar serviço de que a coisa está sendo corrigida dentro daquilo que o Conselho do Fundeb exige (...)” (Conselheiro 2).

“(...) todos os problemas que nós detectávamos, em primeiro lugar nós íamos investigar... se era uma nota, de onde veio, o que a gente achava que tava errado... e o que fazíamos: a gente chamava o setor contábil do município pra esclarecimento, (...) encaminhávamos ofícios fazendo uma denúncia pra secretaria de educação, pra o prefeito, no caso pro gestor do município, pra secretaria de finanças, porque infelizmente ainda é ela quem gere a verba da educação. Infelizmente não é a secretaria de educação quem gere as suas próprias verbas e isso tem dificultado também o trabalho do Conselho, mas mesmo assim, quando detectávamos erros, encaminhávamos e pedíamos as correções. E nesses dois mandatos nós conseguimos. Não foi necessário encaminhar nada para o Ministério Público, porque conseguíamos que os próprios responsáveis pelo município corrigissem. Se fosse algum funcionário que estava servindo a uma secretaria que não era de educação, a verba que tinha sido paga pelos seus serviços era devolvido pra conta do Fundeb inclusive com (...) depósito bancário. Então era feito dessa forma e dentro da conta. Era entregue pra gente e eles respondiam aos nossos ofícios informando que tinha sido corrigido, porque é assim que a lei manda. Você não vai encaminhar logo tudo diretamente pra o Ministério Público Federal, vamos dizer assim, você detectou o problema, você aciona a quem de direito para dizer que observou pra ele se justificar. Se justifica e se corrige, não há necessidade de se encaminhar uma coisa que já foi corrigida para o Ministério Público, uma vez que o papel do conselheiro é fiscalizar, corrigir e resolver os problemas. (...) Tem algumas coisas que passam despercebidas à nossa visão, porque uma das várias dificuldades nossas é a questão contábil e é difícil... é difícil!” (Conselheiro 3).

Na fala dos conselheiros ficou evidente que ainda existe dificuldade para efetuar o controle, mesmo que isso tenha sido melhorado nos últimos anos. Ficou claro que apesar de saberem teoricamente os caminhos para o controle dentro do âmbito administrativo, o mesmo não se vê para a atuação na esfera judicial. Não se percebe uma aproximação do colegiado com os outros órgãos externos de controle como Ministério Público, Tribunal de Contas, dentre outros.

5.4 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO CONSELHO

O conselheiro 1 aponta a dificuldade de participação, de recursos de logística e relata uma situação real de ingerência do Poder Executivo municipal na tentativa de impedir a eleição da atual presidente do Conselho do Fundeb.

“(...) a gente tem a dificuldade da participação (...). A gente tem a dificuldade de apesar da secretária dá apoio, não dá transporte (...) a gente tem muita dificuldade. (...) Numa reunião...a gente teve (...) a necessidade de um carro para ir à escola. Aí surgiu uma conversinha que era um problema que tava tendo na escola. Para se ter ideia, uma professora de dentro de lá do Conselho veio avisar a secretária de educação que [nome da presidente do Conselho] ia fazer uma visita na escola. Então foi uma mobilização que

“você precisa vê. (...) Foi uma mobilização. Todo mundo correndo atrás para descobrir qual é a escola que [nome da presidente do Conselho ia visitar. Entendeu? Para chegar lá antes. E avisar que o Conselho estaria indo lá visitar. É isso... a gente não tem (...) curso, capacitação, transporte é muito difícil a gente conseguir (...), sempre não pode! Não pode! Entendeu? Não são só essas dificuldades (risos). Por exemplo, um outro caso que eu quero dizer... [nome da presidente do Conselho] mesmo, eu falei a você, ela vai se envolver nisso, ela vai se envolver mesmo. A menos que ocorra alguma coisa que realmente, (...) um processo. Mas se você vê. Foi um processo... tentou de todas as formas que ela não fosse presidente, entendeu? Teve todo um problema, por trás de ter outra pessoa, sair pedindo para que não se votasse nela, para que ela não fosse presidente. Isso mesmo”. (Conselheiro 1)

Muito embora houvesse a tentativa de ingerência, a presidente foi eleita e a partir das avaliações dos demais conselheiros, tem atuado de modo engajado.

O conselheiro 2 reafirma como uma dificuldade a falta de recursos para que o Conselho do Fundeb realize atividades, em especial relativo a formações e a logística.

“(...) o serviço público ele é digamos assim... um processo rotativo, entra gestor e sai gestor. As vezes uns gestores (...) procuram incentivar, dá apoio e assim por diante, outros ignoram. Então, quando o presidente do Conselho, quando o Conselho, reivindica direitos, vamos dizer direitos do conselheiro, até para se preparar melhor, as vezes tem despesa tem, então estamos sem condições de promover esse tipo de evento e acha que não é (...) importante. Mas nós que estamos lá dentro, nós que temos que dá uma resposta a sociedade, nós sabemos da importância que isso é, inclusive nós trabalhamos não só... ai eu vou aumentar um pouco mais... com prestações de contas dos conselhos escolares de dinheiro direto na escola de vários projetos que hoje foi ampliado por esse programa do Governo Federal e nós sabemos a responsabilidade que como dá certo quando a gente trabalha junto com a base, quando essa base razoavelmente preparada principalmente não só em receber o dinheiro e gastar, como promover eventos que venham enriquecer também o trabalho na comunidade, na escola. Mas isso também ainda precisa melhorar muito, sabemos que é... são programas relativamente novos e que isso ainda precisa passar por um processo de amadurecimento para que coisa vá melhorando, mas pra o que foi no ontem e o que está sendo hoje, nós já temos uma boa caminhada feita. (...) (Conselheiro 2).

O Conselheiro 3 aponta elementos subjetivos como dificuldades. Cita o medo como elemento negativo para alguém que deseja atuar num colegiado que busca fiscalizar o uso dos recursos públicos e a questão do tempo, pois afirma que os conselheiros não dispõem de tanto tempo para contribuir mais no Conselho.

“(...) Primeiro vem essa questão de tempo. Eu acho que nem todos, assim, dispunham de tempo. Muitas pessoas e conselheiros trabalhavam. E, às vezes, tinha essa dificuldade de levar um atestado e ser aceito. Isso dentro do próprio município. Tinham os representantes dos demais funcionários da educação e muitas vezes deixavam de vir porque a própria diretora não

aceitava. E quantas vezes eles chegavam lá com atestado e tava lá carimbado dizendo que faltou. Então falta esse compromisso também, né, essa falta de interesse, de percepção de alguns colegas nossos (...) dentro da própria educação, de entender a importância desse Conselho. Nós conselheiros temos um papel muito importante, porque nós não estamos fazendo assim um trabalho, é, em prol apenas da nossa pessoa... Nós estamos fazendo um trabalho importante, um trabalho dentro da educação, e lhe digo que muitas coisas nós conseguimos corrigir... com dificuldade, com obstáculo, mas tivemos coragem de enfrentar. (...) O medo também conta (...) falta também formação... muitas vezes, também, falta compromisso. Tem pessoas que dão o nome, às vezes, só pra compor, por que a própria secretaria de educação indicou e nós conseguimos tirar, em alguns mandatos, pessoas que faltavam, porque quando chegaram lá viram que o trabalho era sério e deixaram de participar, então foram substituídos. Tem uma série de coisas, porque o que falta às pessoas, realmente, é entender a importância não só do Conselho do Fundeb, mas dos demais conselhos dentro do município.” (Conselheiro 3)

Retomando Diaz Bordenave (1994), entende-se que nem sempre será pacífico o exercício da participação e que um órgão colegiado poderá ter problemas com os próprios membros do grupo ou com o gestor devido ao sentimento de divisão do poder. Por fim, compreende-se também que a diversidade de pensamentos, crenças e culturas, pode eclodir e gerar conflitos internos por causa das posições políticas tomadas pelos sujeitos do grupo.

A diversidade, que pode ser vista como uma dificuldade a ser enfrentada, na realidade precisa ser trabalhada em prol do grupo. As diferenças individuais na forma de participar devem ser respeitadas e vistas como potenciais de novos olhares, pois nem todas as pessoas participam da mesma maneira. Assim entende-se que o sucesso da participação está no aproveitamento da diversidade, sem exigir comportamentos uniformes e pouco naturais dos membros. O Conselho deve ser, portanto, o reflexo de uma sociedade pluralista, permitindo assim uma maior distribuição do poder. Confirma Bobbio (2000) que uma maior distribuição do poder abre as portas para a democracia da sociedade civil e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política.

5.5 AVANÇOS IMPLEMENTADOS PELO CONSELHO

Todos os três conselheiros entrevistados defendem que houve avanços na atuação do Conselho do Fundeb durante seus respectivos mandatos, como se pode ver nos depoimentos seguir:

“(...) a gente avançou muito, porque a gente não tinha um lugar, hoje a gente tem uma sala do Conselho (...) lugar para se reunir. Hoje a gente tem uma secretária do Conselho, que a gente não tinha antes...E mais o resto eu acho que continua a mesma coisa. Entendeu? (...) Tem mais avanço e eu acho que vai ter mais avanço ainda entendeu? Vou dizer avanço porque eu acho que a gente não vai voltar atrás. Eu acho que de onde a gente tá não vai regredir, eu assim espero”. (Conselheiro 1)

“(...) Valença é uma cidade hoje, um município, que não deixa nada a dever aos grandes municípios importantes em termos de organização. Quanto aos avanços, Aldo é o seguinte, cada período há um avanço, não é? Até porque as exigências são outras. O que era exigido, digamos em 2000, já ficou para trás. Em 2010, já foi, já vieram novas situações que exigiam com o desempenho melhor dos conselhos, de um modo geral, do Conselho do Fundeb. E 2015 houve avanço? Houve, como disse a você, sabe por quê? Porque quando o gestor vê que o Conselho está entendendo a sua função e exigindo através mensalmente (...) das reuniões, já que tem as extraordinárias ainda. (...) O pessoal que trabalha de apoio também. Isso tem dado um avanço. Então, por exemplo, (...) há três anos nós não tínhamos uma sede efetiva do Conselho, mas nós brigamos, reivindicamos e hoje nós temos uma sede decente, um espaço decente e ainda não é o ideal, mas também a gente não pode parar a luta (...) Depois de muita, muita reivindicação de anos, eu diria a você, então a gente conseguiu um espaço, secretária, como móveis, telefone, com uma infraestrutura razoável, (...) falta o transporte por exemplo para se deslocar, que é difícil.” (Conselheiro 2)

“(...) Eu me lembro que uma das questões era o pagamento da... além de funcionário que era da secretaria de educação, mas que estava servindo a outra secretaria, o chamado “desvio de função”. Tudo bem, ele tá fazendo o trabalho dele e precisa receber, mas não pela secretaria de educação. Isso era corrigido, o dinheiro era devolvido e o profissional passava a receber pela secretaria da qual estava servindo. Outra coisa também é quando a gente via a questão de alugueis. Olha o prédio está sendo alugado para atuação da secretaria de educação, pra casa dos conselhos, tudo bem... vamos ver realmente esse valor, se é da alçada do Fundeb pagar isso e descobrimos que era um prédio que servia à prefeitura, à ação social (...) não era justo que só o Fundeb pagasse por esse aluguel. Então foi dividido, onde a prefeitura ficou com maior parte, sessenta por cento do pagamento e ficando quarenta, dividido entre secretaria de ação social e secretaria de educação, porque era um espaço onde atuavam os conselhos, atuava a UAB e algumas outras salas de formação lá da secretaria de educação, então nós tivemos esse cuidado. Agora (..), nem tudo é visível assim pra gente, por não ter essa experiência contábil. (...) Isso é um avanço, porque se a gente olhar pra trás, eu tô nisso há vinte e cinco anos. Se eu olhar pra uns quinze anos atrás a coisa não era assim... o medo ainda era bem maior, as pessoas não participavam, as pessoas tinham medo de falar. Hoje não, hoje as pessoas já apontam: aqui tá errado por isso, isso e isso. E uma coisa positiva dos dois mandatos do qual eu participei como presidenta é que o que a gente via de errado ficava ali, buscávamos as soluções, era corrigido, e o papel do Conselho era feito. Porque muitas vezes a questão da politicagem – vou dizer assim, politicagem ela atrapalha – e qual era a função do Conselho? Era corrigir, era modificar, era fiscalizar, observar, notificar e corrigir. E isso aí nós conseguimos avançar, mas eu creio que ainda tem muito o que se aprender, né, eu costumo dizer assim aos meus gestores: vocês não precisam ter medo dos conselhos. Os conselhos foram criados para ajudar a administração, para ser parceiros, agora pra ser parceiros das coisas certas, dos erros não. De forma nenhuma nunca

assinamos documentos que fossem preparados lá pela secretaria de educação ou pela própria gestão (...), pela secretaria de administração... não, os pareceres quem dávamos éramos nós. (...) Com muita luta conseguimos essa casa, no segundo mandato, que é a “casa dos conselhos”. Depois uma secretária. Nós temos uma secretária, uma menina muito boa, muito competente. Hoje a gente já tem impressora, já tem sala, já temos máquina fotográfica, mas no início a gente não tinha nada disso. E ainda fica a necessidade do carro. Eu saí, mas minhas colegas continuam tendo essa dificuldade. (Conselheiro 3)

Na fala dos conselheiros acima ficou demonstrado o quanto a conquista de um espaço físico e de pessoal de apoio melhorou a estrutura e as possibilidades de atuação dos conselhos, em especial o do Fundeb. Diante disso, os sentiram-se mais fortalecidos em sua atuação, entendendo que o Conselho chegou num estágio que não seja possível retroagir e que Valença colocou-se à frente de muitos municípios. Nessa perspectiva, a conselheira 3 defende que o controle do uso do recurso para aquilo que foi destinado é um dos grandes avanços percebidos. Por fim, o conselheiro acredita que diminuiu o medo para controlar o poder executivo, ainda que existam algumas situações isoladas.

5.6 IMPORTÂNCIA DO CONSELHO

Sobre a importância dos conselhos vale trazer o que defende Rocha (2009) que os conselhos municipais são um dos canais de participação, instituídos pela Constituição Federal de 1988, criados para viabilizar o Estado Democrático, onde as questões públicas devem ser tratadas. Nesse tipo de espaço público, criado e assegurado por lei, os diversos atores ou grupos de interesse nos quais se divide a sociedade, disputam a gestão democrática do que é público, formulando e coordenando a implementação de políticas públicas.

Ainda na mesma linha, os conselhos constituem-se como instrumentos que contribuem com o fortalecimento dos mecanismos e processos de democratização das decisões. Assim, no âmbito municipal tanto o Conselho Municipal de Educação – CME quanto o Conselho do Fundeb, objeto deste estudo, visam à promoção da gestão participativa e buscam a qualidade do ensino local.

Para os conselheiros 1 e 3, o Conselho do Fundeb é bastante importante para o processo de financiamento da educação básica pública do Brasil. Como pode ser visto antes, essa constitui-se a defesa deste trabalho. Já conselheiro 2, acredita

que é um gasto a mais de dinheiro público e pouco acrescenta ter dois colegiados. Defende, pois, que o Conselho do Fundeb seja apenas uma câmara técnica dentro do Conselho Municipal de Educação. Vale ressaltar que esse discurso veio justamente do conselheiro que atua há anos no CME e pareceu ser uma espécie de rivalidade de poder entre os dois órgãos colegiados.

“(...) o Conselho tá fazendo, melhorando a educação, mas ao mesmo tempo, posso só tá achando isso, entendeu? Eu não sei uma verdade... que a gente tem o controle daquilo ali. Que a gente não tem o controle do que acontece na administração. A gente não sabe se eles estão mesmo colocando todo o dinheiro que eles podem na educação ou se... cê sabe. Esse povo arranja meio de desviar de qualquer forma. Se você descobre aquele meio que embarreira ele para ele não desviar dinheiro daquela forma, eles vão entender e conseguem achar outra brecha de fazer isso. Olhe só, porque se fosse falar (risos)... ó não tem nada a ver com isso aqui, eu com a educação para mim... para mim é uma vergonha. Eu acho muita fantasia, eu acho muita mentira, eu acho muita maquiagem. Eu acho que a ideia que tá melhorando, não tá melhorando (...). Que se você vai na escola, pega um menino, o menino não sabe escrever, não sabe ler, não sabe fazer nada. E recurso tem (...) deixa eu dizer... eu sentei com uma colega minha e peguei a filha dela estuda na escola particular, eu fiz a conta de quanto ela ganha na escola particular, que ela paga com o filho dela, com tudo...tachinha disso... e a escolinha pede um monte de coisa na matrícula (...) é menos do que o governo paga por ano aluno a aluno. (...) Ou seja, o dinheiro é suficiente. Eu disse a menina: “antes o governo pegar esse dinheiro e entregar ao pai, para o pai botar numa escola particular do que investir numa escola pública (risos)”. (Conselheiro 1)

“(...) Em 2006, nós fizemos o anteprojeto de lei e colocamos exatamente, já naquela época, já foi quase no momento que se transformou Fundef em Fundeb, então surgiu essa ideia e foi aprovada de um modo geral. Até porque muitos municípios do Brasil hoje tem um Conselho de Educação organizado eles comportam também uma câmara técnica que é o Conselho do Fundeb. Baseado nisso, (...) nós preparamos o texto e fizemos exatamente essa introdução, uma câmara técnica do Conselho de Educação seria do Fundef...Fundeb. E aí o que aconteceu? Na época, tinha um prefeito que estava em exercício, encaminhamos através de ofício à secretaria de educação o texto, já pronto para que a secretaria de educação levasse ao Executivo para que ele, claro, fizesse alguns ajustes e enviasse à Câmara (de Vereadores) para aprovar. (...) Nós não teríamos dois conselhos (...). Ia ser um Conselho só e um outro seria uma câmara técnica. Só que chegando lá, a secretária de educação da época não era a favor, também o prefeito não foi a favor e foi devolvido para o Conselho e morreu aí. E daí para cá a gente continuou... quer dizer, não aceitaram a proposta. Mesmo a gente argumentando que já tinha várias cidades que já trabalham assim. E realmente era menos um Conselho e fortalecia o outro. Ai foi que, supõe-se, que o gestor da época não aceitou porque seria um fortalecimento do CME... o Conselho da Educação com uma câmara técnica, como aconteceu em outros municípios. Não mas, inclusive, o MEC, o FNDE, aprovam isso tranquilamente e até orienta que se faça isso. Mas aí também nada é obrigatório, não é? É facultativo e conseqüentemente, se o gestor acha que aquilo vai atrapalhar a gestão dele, ele não aceita, não encaminha, não é? Não passa à frente, não aprova como lei. Mas quem sabe se com o passar do tempo isso não vai tornando mais uma reivindicação que venha a ser ouvida e que venha a ser respeitada também

porque você sabe Aldo, que como eu já falei (...) mas é o ideal, é essa junção CME e Fundeb, isso porque reforçaria mais e seria mais econômico, né? Do que manter dois conselhos e com toda essa problemática que vivemos”. (Conselheiro 2)

“(...) e isso aqui é o meu desabafo – por que é um Conselho tão importante – não que os outros conselhos não sejam importantes – mas o Fundeb é exatamente que trata dessa verba que vem direcionada para a educação em cada município. (...)” (Conselheiro 3).

(...) Observe, enquanto conselheira, conversando com outros colegas de outros municípios, eu percebi que a câmara técnica não funcionou bem não, tanto é que ela foi extinta... voltou de novo o Conselho. Então aqui em Valença nunca houve, porque na época o prefeito não assinou, porque o Prefeito precisava, né... fazer, criar tudo direitinho... Ele sempre deixou o Fundeb separado. E sempre trabalhamos... eu creio até que o avanço em Valença aconteceu por conta de não ser essa câmara técnica. Não tô desmerecendo a câmara técnica. Eu estou dizendo que era muito mais trabalho para uma equipe menor pra acompanhar do que quando tem um grupo já preparado pra fazer (...) essa função ou agir dentro desse ou desse ou desse Conselho”. (...) Valença nunca agiu como câmara técnica, até porque na época o prefeito, ele resolveu dizer assim: deixa aí, nós não vamos misturar, cada um... aqui deu certo. Tanto é que voltou a ser Conselho, não mais câmara. Já é lei, voltou a ser, então Valença nunca foi câmara técnica. Foi agora, claro, sempre conversávamos, como tô dizendo, como tem representante do Conselho da educação... municipal da educação, de outros conselhos, sempre estávamos juntos debatendo, um fortalecendo o outro, que isso é importante. (Conselheiro 3).

Nas falas acima, observa-se que o conselheiro 1 apresenta claramente uma visão negativa do processo educacional desenvolvido nos espaços públicos, defendendo até a transferência para o setor privado da responsabilidade do fazer e da gestão dos recursos destinados à educação. A discussão não se avançará nesse sentido, mas infere-se certa defesa da privatização do ensino público, pela dificuldade e inoperância do poder público desenvolver a atividade com qualidade. Frisa-se aqui que este trabalho defende que essa é, então, a real atribuição dos conselhos de controle da educação, fazer com que o serviço público seja executado com bastante qualidade e que promova o acesso e a equidade social.

Quanto à proposta de junção dos conselhos, CME e Fundeb, este pesquisador acredita que a melhor opção para o controle e acompanhamento dos recursos públicos é a organização distinta desses colegiados. Defende-se aqui que o Conselho do Fundeb é mais um órgão colegiado, representado por entidades, que passa ter a oportunidade de empoderamento e poderá atuar sim de maneira satisfatória, ainda que com problemas de participação de alguns membros. Acredita-se que ficou demarcada a atuação dos dois órgãos colegiados, embora possa

parecer que um invada os limites do outro. O Conselho do Fundeb é de caráter fiscalizatório, tendo como fundamento o acompanhamento e controle social dos recursos do fundo, observando a aplicação correta de tais recursos. Já o CME é de caráter, majoritariamente, normativo e que se dispõe a buscar a melhoria no processo pedagógico, criando normas que melhorarão o sistema municipal de ensino e corrigirá disparidades encontradas no âmbito escolar. A permanência e a articulação dos dois órgãos é, aos olhos deste pesquisador, a melhor alternativa para se alcançar o objetivo proposto.

Ainda nesse sentido, o conselheiro 3 alertou que em outros município a assunção de ambas as atribuições pelo CME, através da câmara técnica, não funcionou bem. Isso reforça a necessidade de manutenção de uma estrutura de controle, externa ao CME, como a possibilidade de construir algo diferenciado dos vícios já cristalizados nos antigos colegiados. Resta patente a importância do Conselho do Fundeb e a defesa para que o órgão permaneça e se estruture melhor.

Porém, independentemente de ser uma câmara técnica ou um Conselho, o importante é o que defende Diaz Bordenave (1994) sobre a participação como instrumento de educação política, mostrando a função educativa no ato de participar e cobrar do Estado direitos e garantias legais. Desse modo, o autor defende a preparação do povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania. Reforça ainda que, através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente e próximo dela. A participação se constitui, portanto, como uma experiência viva onde os cidadãos aprendem a gestão democrática.

5.7 FORMAS DE OTIMIZAR AS AÇÕES DO CONSELHO

De acordo com os conselheiros entrevistados, a maior participação dos membros, a formação continuada para a equipe e mais/melhores condições de trabalho para a equipe do Conselho do Fundeb seriam elementos fundamentais para a otimização do processo de controle realizado pelo colegiado.

(...) Participar de tudo que envolve o dinheiro do Fundeb, desde quando ele chega até para que ele é usado. Participar da licitação, ver os carros, entendeu? Não usar a palavra fiscalizar, mas ter um controle do dinheiro.

De onde ele vêm, para onde ele vai. (...) até onde ele é aplicado. (...) Algumas coisas você consegue ver onde ele é aplicado e outras não. Seria basicamente isso. Acompanhar a participação das pessoas. Porque é assim... quanto mais as pessoas se envolvem no negócio, são mais ideias que surgem entendeu? São mais opiniões que vem... E daí pode nascer alguma ideia de melhorar o Conselho, entendeu?” (Conselheiro 1)

“(...) Sempre precisa fazer com que as ações desse Conselho (...) sejam melhoradas e vai depender muito dos membros, dos participantes do Conselho bater firme e dizer não! Nós precisamos disso, porque o Conselho não pode funcionar sem isso. Infelizmente aí vem... aqui a luta não é tanto, mas acontece que as vezes o conselheiro se acomoda, se afasta, aí precisa mais frequência, precisa mais treinamento ou como queira chamar... preparação, né? dos conselheiros. Pelo menos uma vez por ano, fazer uma formação. (...) E aí, como o Conselho não tem verba para isto, especificamente para isso. Não tem verba nenhuma. Não manuseia nada disso. É sempre dependente. Ele fica refém da situação. Se a situação permite, o que é muito difícil, bem. (...)”. (Conselheiro 2)

“(...) é mais questão assim de condição de trabalho desses conselheiros, né? (...) tá buscando ir atrás, tá se juntando com o CAE, quando o CAE vai pras visitas, consegue um carro e ela vai junto com os outros conselheiros, então é importante isso, agora precisa essa dedicação no suporte... continua ainda a falta de suporte ao próprio conselheiro para que ele possa... ao próprio Conselho, não é só aos conselheiros, para que ele possa se desenvolver muito mais, porque Conselho não é inimigo de ninguém, e tem apontado as soluções, a verdade é essa. (...) independente que se é prefeito ou prefeita, o papel do Conselho é esse: é fiscalizar, é solucionar, é buscar as soluções pra muitos desmandes que ainda existe, dentro da educação, dentro da administração pública. (Conselheiro 3).

Observa-se que os conselheiros entendem que a maior participação e troca de ideias entre os membros desse grupo poderá ajudar em muito a atuação do colegiado. Outra forma citada para potencializar as ações desse coletivo é o acompanhamento desde o início do processo de utilização dos recursos, ressaltando-se aí a tomada de consciência de que acompanhar apenas as pastas e documentos encaminhados pelo poder executivo municipal não é a melhor alternativa para um controle efetivo dos recursos.

Também é ressaltado que para uma melhor atuação do Conselho é necessária a melhoria dos recursos internos destinados ao Conselho de modo a possibilitar o acompanhamento efetivo, a exemplo de veículo para que se assegure as visitas necessárias.

Vale lembrar que é atribuição do poder público municipal manter a estrutura dos conselhos, com os recursos oriundos das respectivas pastas que estes conselhos controlam. Este pesquisador também vê esse aspecto como algo que serviria para otimizar as ações do colegiado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas duas últimas décadas, a universalização do ensino público no Brasil tem sido uma realidade. Assim, o que falta agora é que os recursos sejam todos administrados com probidade no sentido de promover a qualidade da educação de maneira equitativa, para todos os que utilizam a escola pública. Fazer o controle social dos recursos da educação vai além de fiscalizar um recurso, um dinheiro qualquer, cobrar o uso corretamente dos recursos destinados à educação é criar possibilidades de inclusão e diminuir as desigualdades sociais que insistem em dividir o Brasil.

Pelo que foi visto nos depoimentos dos pesquisados, não é fácil fazer o controle e acompanhamento dos recursos públicos, pois não é fácil acompanhar as ações do Poder Executivo. Todavia foi relatado, nos depoimentos, que um caminho enorme já foi percorrido desde a década de 90, embora muito ainda precisa ser alcançado para que os resultados sejam significativos e o país viva um modelo de gestão mais adequado.

Para que experiências e atuações de controle e acompanhamento das finanças públicas, de um modo geral, e, em especial, dos recursos destinados às políticas públicas para a educação sejam eficazes, faz-se necessário que os gestores não pratiquem os modelos centralizados de administração e que as decisões busquem sempre contribuir com uma sociedade mais participativa na cobrança dos seus direitos e no cumprimento dos deveres.

Ao finalizar este trabalho, conclui-se que um tema como controle social não se esgota. É de fundamental importância que haja uma atualização contínua das informações produzidas nessa pesquisa, visto que a cultura local, administrativa e a própria legislação que embasa a atuação do Conselho do Fundeb não são algo estanque, estão sempre se aperfeiçoando para suprir as lacunas pelas leis anteriores, criando e recriando novas possibilidades. Destarte, a manutenção do Conselho do Fundeb, enquanto órgão colegiado independente do CME, no acompanhamento e controle social dos recursos do fundo é condição *sine qua non* para a boa aplicação dos recursos destinados à educação básica.

Nesta etapa do trabalho, é possível afirmar que o objetivo geral da pesquisa foi atingido, já que houve uma análise da atuação do Conselho do Fundeb no Município de Valença, buscando, pois, uma resposta para o problema de

pesquisa - “Como tem sido a atuação do Conselho do Fundeb em Valença-BA no acompanhamento dos recursos oriundos desse fundo?”

O material que subsidiou essa análise a realização das entrevistas com três conselheiros considerados experientes e atuantes.

Assim, considera-se igualmente que os objetivos específicos propostos nesta investigação também foram alcançados, tendo sido identificados os entraves no cumprimento das tarefas atribuídas aos membros do Conselho do Fundeb, sendo os mais citados: reduzida participação de parte dos conselheiros, em especial categoria de pais e alunos; ausência de formação continuada para a equipe poder atuar com mais segurança; interferência, em alguns momentos, do poder executivo local nas questões do Conselho; escassez de recursos de logística para visitas *in loco* e de recursos para realização de formações.

Foi possível também, através da fala dos conselheiros, elencar o que poderia ser feito para otimizar a atuação do Conselho. Para os conselheiros, ainda que a solução do problema tenha outras dimensões, percebe-se que retirando os entraves que dificultam a participação, “automaticamente” as ações de fiscalização seriam melhoradas e otimizadas.

Quanto ao último objetivo proposto de elaborar diretrizes para a otimização das práticas de Acompanhamento e Controle Social do Conselho do Fundeb, foi possível elaborar uma proposta de intervenção⁶¹, acompanhado de guia para realizações de formações com vistas a melhorar a compreensão dos membros que compõe o colegiado. A referida proposta elaborada tem como pressuposto a formação dos conselheiros e a elaboração conjunta de uma proposta de controle social com base nas reflexões advindas do processo formativo e da experiência vivenciada.

Esta investigação permitiu então concluir que tanto o Fundef (1998), quanto o Fundeb (2007) estimularam o acompanhamento e controle dos recursos destinados à educação, contudo esses mecanismos de fiscalização ainda não são executados de maneira totalmente eficiente. Percebeu-se também que, quanto mais afastado está o membro do Conselho do poder público, menor é participação dele no controle. A exemplo de pais e alunos que não têm relação de vínculo empregatício com administração pública e, de certa maneira, pouco participam do

⁶¹ Proposta de intervenção no Apêndice 2.

controle social. Quanto ao fato dessa situação possuir fatores históricos, seria necessária uma maior investigação sobre as causas e continuidade das observações das atividades do Conselho do Fundeb.

Nos depoimentos foi confirmado que o tempo de exercício no conselho, contribuiu para o melhor desempenho dos conselheiros em suas atribuições. Foi percebido ainda que um modelo de gestão mais proativo contribuiu para que o Conselho do Fundeb em Valença-BA esteja vivendo momentos de euforia e estímulo no acompanhamento da coisa pública. Não é uma realidade só em nível local, acredita-se que tudo isso aponta para um novo cenário na gestão pública brasileira e no controle social, saindo da inércia em que viviam os cidadãos de outrora.

Os resultados já alcançados nesta pesquisa têm, portanto, força para manter viva a mobilização já alcançada, para convencer novos atores e viabilizar novos recursos. Além disso, eles servem como repertório de ideias para quem está começando a participar. É preciso dar visibilidade aos resultados, visto que todos que estão participando, os que são interessados, beneficiados, ou ainda que podem vir a ter participação, saibam dos resultados.

Acredita-se, assim, que esta pesquisa gerou conhecimento tanto para as demandas sociais, já que o objetivo do órgão colegiado pesquisado é controle do uso correto do dinheiro público e, por conseguinte, do direito à educação de qualidade, promoção social e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários desta política, quanto nas questões organizacionais, visto que foi discutido o controle social, e um modelo de gestão diferente do praticado no passado e que ainda custa a encontrar espaço na maioria dos governos, principalmente na esfera municipal.

Por tudo isso, promover uma discussão sobre o Conselho do Fundeb de Valença é ter a possibilidade de uma maior visibilidade dos resultados obtidos durante a pesquisa e um maior alcance de sujeitos que atuam ou pelo menos pensam em atuar no controle e acompanhamento social de recursos públicos.

Falar de participação efetiva no acompanhamento e controle social é sem dúvida, trazer várias outras vertentes para o centro das discussões. O Brasil avança para outro nível de participação. Como afirmou Freire (2009) “o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Moderna, 1996.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BAUER, Martin W; GASKELL, George (orgs.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e som**. 11. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da Pesquisa**: monografia, dissertação e tese. 1 ed. 5. Reimp. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**/ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; tradução Carmem C. Varriale... [et al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5 ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

_____. **Estado, governo, sociedade**; por uma teoria política. Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Presente e futuro dos direitos do homem**. In: A era dos direitos. /trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Qual o Socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Tradução de Iza de Salles Freaza. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB**– Brasília, 2011. 176 f.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.024/1961** http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm. Acesso em 08/07/2015.

_____. **Lei Federal nº 5.692/1971** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em 08/07/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/art_14_.shtm acesso em 08/07/15.

_____. **Lei Federal nº 9.394/1996** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 08/07/2015.

_____. **Lei Federal nº 10.172/2001** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 08/07/2015.

_____. Programa Nacional de Educação Fiscal. **Relação estado-sociedade /** Programa Nacional de Educação Fiscal. 2 ed. Brasília, 2005.

_____. **Emenda Constitucional nº 53/2006** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em 08/07/2015.

_____. **Lei Federal nº 11.274/2006** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em 08/07/2015.

_____. **Decreto 6.253/2007** <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/94366/decreto-6253-07> Acesso em 08/07/2015.

_____. **Lei Federal nº 11.494/2007** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 08/07/2015.

_____. **Manual de orientação do Fundeb 2008.** http://www.planalto.gov.br/manual_orientacao_fundeb.pdf. Acesso em 08/07/2015.

_____. Programa Nacional de Educação Fiscal. **Gestão democrática e controle social dos recursos públicos.** Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Rev. e atual. Ministério da Fazenda. Brasília: ESAF, 2008.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2003.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.) **Descentralização da Educação:** Novas formas de coordenação de financiamento. São Paulo: FUNAP: Cortês 2001.

DAYRELL, J. **A escola como espaço sócio cultural.** Múltiplos olhares sobre Educação e cultura. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** Noções de política social participativa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT Michele. [et al.] **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação /** Juan E. Diaz Bordenave. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 95).

DIDEROT, Denis; D’ALEMBERT, Jean Le Rond. **Verbetes políticos da enciclopédia.** São Paulo: Discurso Editorial; Editora Unesp, 2006.

FREIRE, Paulo. Entrevista. In: **Reconstruir.** Ano 8, n. 70, mar. 1997.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco – **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise / Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores; Tomás de Aquino Guimarães, apresentação. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HOWLETT, Michel, 1995 – **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Michel Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl; tradução técnica Francisco G, Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IANNI, O. Exigências educacionais do processo de industrialização. In: **Industrialização e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira. 1997.

LUCK, Heloisa et al. **A Escola Participativa**. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

_____. Gestão educacional: estratégia para a ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, A. **Educação**: caminhos e perspectivas. Curitiba: Champagnat, 1996.

MALPICA, Carlos N. F. **Descentralización y planificación de la educación**: experiencias recientes en países de América Latina. Paris: Unesco/IPE, 1994.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. São Paulo, 1998.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (ORG). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 31. ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2012

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 5. ed. São Paulo: Cortez, Brasília: UNESCO, 2002.

NACIF, Carlos Vinício Lacerda **O desafio dos conselheiros do Fundeb** – Hora da mudança do jogo no Controle Social. Brasília: ESAF – DIREC, 2010. 90 p.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**, 28 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; RABASSA, Vini da Silva, (org.). **Controle Social de políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização**: os conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROCHA, José Claudio. **Teoria do estado democrático**: os novos mecanismos de participação popular em debate. Salvador: EDUNEB, 2009.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científicas**. 9. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2013

SILVA FILHO, João Antonio da. **A democracia e a democracia em Norberto Bobbio**. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 ROTEIRO PARA A ENTREVISTA

- 1) Nome (opcional)
- 2) Escolaridade
- 3) Ocupação
- 4) Entidade que representa no Conselho
- 5) Como foi sua forma de ingresso no Conselho do Fundeb?
- 6) Como o Conselho do Fundeb tem feito o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb?
- 7) Que ações têm sido desenvolvidas para implantar um controle eficiente dos recursos?
- 8) Você se considera preparado(a) para atuar como conselheiro? Justifique.
- 9) Para você os demais conselheiros estão preparados para atuar num órgão como esse? Justifique.
- 10) Você identifica alguma dificuldade para atuação dos conselheiros?
- 11) Para onde o Conselho encaminha as demandas encontradas durante o processo de controle?
- 12) Para você quais os limites encontrados pelo Conselho e quais os avanços superados por esse órgão colegiado?
- 13) De que maneira as ações desse Conselho poderiam ser melhoradas?

APÊNDICE 2

PROJETO DE INTERVENÇÃO: CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DO FUNDEB DO MUNICÍPIO DE VALENÇA-BA

Tema

Acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb no Município de Valença-BA.

Justificativa

Para que as funções atribuídas por lei ao Conselho do Fundeb sejam desempenhadas com excelência, é necessário que os conselheiros tenham uma formação técnico-jurídica adequada. No que diz respeito ao âmbito jurídico, o conhecimento das leis que regulamentam a matéria, a compreensão da estrutura e funcionamento da Administração Pública e o entendimento acerca das consequências e possibilidades de sanção em caso de identificação de desvios são indispensáveis para que o Conselho cumpra com os objetivos idealizados pela Lei nº 11.494/2007.

Como a composição do Conselho, determinada pela legislação, não prevê a observância de requisitos prévios relacionados à formação dos conselheiros, percebe-se que se faz necessário fomentar essa formação em concomitância com o desempenho das funções.

Em pesquisa realizada por Carlos Vinício Lacerda Nacif⁶², ao aplicar questionários entre conselheiros, inquirindo-se sobre “o que é preciso para melhorar o desempenho do conselheiro do Fundeb”, os dois principais fatores identificados foram a formação prévia para o exercício de conselheiro e a participação em capacitações. O que também foi confirmado através desse estudo de caso com o Conselho do FUNDEB de Valença-BA.

Sabe-se que compete ao Ministério da Educação promover a capacitação dos membros dos conselhos (Lei no 11.494/2007, art. 30, II), no entanto inúmeros fatores dificultam a concretização de tal intento. Primeiro diante da vastidão do Brasil, torna-

⁶² NACIF, Carlos Vinício Lacerda. O desafio dos conselheiros do Fundeb: hora da mudança do jogo no Controle Social. Brasília: ESAF-DIRET, 2010, p. 72

se hercúlea tal função, segundo a capacitação deve constituir um processo permanente e planejado diante dos dados particulares das regiões de cada conselho.

O Conselho do Fundeb constitui uma instância de controle social, de representação da sociedade no controle da atividade pública. Soma-se, portanto ao trabalho das instâncias tradicionais de controle e fiscalização da gestão pública, interna, externa (Tribunais de Contas) e à proteção do interesse público desempenhada pelo Ministério Público.

O Conselho do Fundeb pode ser identificado como canal institucionalizado de “participação cidadã”, que, de acordo com Elenaldo Teixeira⁶³ (2001, p. 40), consiste num mecanismo de controle do Estado pela sociedade.

Entendemos que esse conceito [controle do Estado] compreende sobretudo a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos e que seu exercício requer organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos (...). Requer, por outro lado, uma total transparência e visibilidade do Estado (...)

O entendimento acerca desse processo de fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos e grupos, é, portanto, indispensável para o bom desempenho das atividades dos Conselhos do Fundeb.

Objetivo geral

Promover formação em serviço dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Município de Valença-BA.

Objetivos específicos

- Identificar lacunas no conhecimento técnico-jurídico dos conselheiros municipais de Valença/BA, no que diz respeito à legislação pertinente;
- Aprimorar o desempenho das funções dos membros do Conselho do Fundeb, especialmente relativo à fiscalização da aplicação dos recursos do mencionado Fundo.

⁶³ TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001, p. 40

- Orientar os conselheiros para que eles elaborem uma proposta de controle social dos recursos, abordando as exigências legais previstas nos normativos específicos sobre o Fundeb.

Conteúdo

- ✓ Concepção e Legislação que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.
- ✓ As atribuições do Conselho do Fundeb e sua composição.

Metodologia

A presente proposta de formação será apresentada ao Conselho do Fundeb de Valença para ser implementada através de Oficinas que envolverão as seguintes etapas:

1. Envio da proposta formativa para apreciação do Conselho do Fundeb de Valença.
2. Convite aos conselheiros para a participação nas oficinas formativas a serem ofertadas em uma das salas da Universidade Aberta do Brasil (Unidade Valença) em encontros mensais (a combinar).
3. Realização das Oficinas:
 - ✓ 1º encontro: Levantamento do conhecimento prévio dos membros do Conselho no que diz respeito à atividade de fiscalização do Fundeb.
 - ✓ 2º encontro: A legislação que regulamenta o Fundeb.
 - ✓ 3º encontro: As atribuições do Conselho do Fundeb e sua composição.
 - ✓ 4º encontro: Participação cidadã e controle das contas públicas.
 - ✓ 5º encontro: Orientação para elaboração de proposta de controle social dos recursos.

Equipe de trabalho

- articulador da proposta (Pesquisador)
- presidente do Conselho
- secretária do Conselho
- 3 professores convidados

Cronograma

| MESES | ATIVIDADE |
|----------|--|
| JULHO | Reunião com a Secretária de Educação e a Presidente do Conselho – apresentação da proposta. |
| JULHO | Seleção da equipe de trabalho e do material a ser utilizado no curso de capacitação. |
| AGOSTO | Convite aos Conselheiros – apresentação da proposta. Levantamento do conhecimento prévio dos participantes. |
| SETEMBRO | Curso de capacitação |
| OUTUBRO | Curso de capacitação |
| NOVEMBRO | Curso de capacitação |
| DEZEMBRO | Curso de capacitação Realização de um Seminário sobre Participação cidadã e controle das contas públicas, com a presença dos participantes do curso e de membros de outras instâncias de controle, com atuação municipal, para fomentar a construção de uma rede de participação cidadã no Município de Valença. Elaboração do relatório final com os resultados alcançados com a proposta de intervenção. |

Previsão de custos

- Lanche para os conselheiros e convidados R\$ 2.000,00 (dois mil reais)
- Transporte, hospedagem e alimentação para palestrantes convidados R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais)
- Material de escritório (papel, caneta etc.) R\$ 500,00 (quinhentos reais)
- Televisão, projetor, DVD (material cedido pela Secretaria de Educação)

Referências

CALLEGARI, Cesar. **O Fundeb e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, 2010.

NACIF, Carlos Vinício Lacerda. **O desafio dos conselheiros do Fundeb**: hora da mudança do jogo no Controle Social. Brasília: ESAF-DIREC, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem. Acesso em 23 de abril. 2016.

ANEXOS