

Julio César Gonçalves da Silva

O Controle Social e o Fundeb: possibilidades e limites da
participação da sociedade civil nas políticas públicas em
educação

Rio de Janeiro, 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO

Julio César Gonçalves da Silva

**O Controle Social e o Fundeb: possibilidades e limites da participação
da sociedade civil nas políticas públicas em educação**

*Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal do Rio de Janeiro –
UNIRIO, como exigência para obtenção do título
de Mestre.*

Orientador: Profº Drº Luiz Carlos Gil Esteves.

Banca Examinadora:

Profº Drº Luiz Carlos Gil Esteves - UNIRIO (Orientador)

Profª Drª Maria Fernanda Rezende Nunes - UNIRIO

Profº Dr. Luiz Cavalieri Bazílio - UERJ

Rio de Janeiro, fevereiro de 2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Silva, Júlio César Gonçalves da

O Controle Social e o Fundeb: possibilidades e limites da participação da sociedade civil nas políticas públicas em educação / Julio César Gonçalves da Silva - Rio de Janeiro: 2012.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO

Orientador: Luiz Carlos Gil Esteves

Palavras - chave: políticas públicas em educação, financiamento da educação, Conselhos do Fundeb, participação, controle social e gestão democrática da educação.

Mulheres e homens, somos os únicos seres que, social e historicamente, nos tornamos capazes de apreender. Por isso, somos os únicos em quem aprender é uma aventura criadora, algo, por isso mesmo, muito mais rico do que meramente repetir a lição dada. Aprender para nós é construir, reconstruir, constatar para mudar, o que não se faz sem abertura ao risco e à aventura do espírito.

Paulo Freire

Para Juliana e Mhariza, meus amores, estrelas do meu céu.

AGRADECIMENTOS

- À minha amada Mãe, Sueli.

- Ao meu querido Pai, José Luiz.

- À Vó Geralda e Maria Amélia, pelas suas sabedorias, *in memorian*.

- À todos aqueles, companheiros de trabalho e de militância, que durante minha trajetória profissional, pelo engajamento e competência, me mostraram a força da Educação como ação transformadora.

-Ao Mestre e Orientador, Luiz Carlos Gil Esteves, maior incentivador deste trabalho, pelo carinho, paciência e atenção durante o processo de orientação.

- À Professora Maria Fernanda e ao Professor Luiz Bazílio, pela composição na Banca Examinadora desta Dissertação e suas valiosas contribuições no Exame de Qualificação, que vieram a enriquecer este trabalho.

-Aos Professores do Mestrado, Maria Fernanda, Eliane Ribeiro, Diógenes Pinheiro, Ângela Martins, Janaina Menezes, Maria Elena Souza, Guaracira Gouvêa e Carmem Irene, que com suas aulas contribuíram para o crescimento e amadurecimento deste trabalho.

-Aos colegas de Mestrado que dividiram aflições, alegrias e conquistas durante a convivência no curso de Mestrado, em especial aos colegas da Linha de Políticas Públicas, Zezo, Priscila, Valéria, Marta, Sandro, Regina, Jordânia, Flávia, Altair, Luciana, Bárbara, pela troca de conhecimentos e opiniões.

- Aos meus alunos, pela oportunidade de ensinar e aprender.

RESUMO

O tema da dissertação é a relação entre Estado e sociedade civil no controle social das políticas públicas em educação. Foi realizado um estudo de caso sobre o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundeb do município do Rio de Janeiro, através de análise documental, acompanhamento presencial de reuniões e entrevistas semi-estruturadas. Os objetivos foram delimitados de forma a descrever a capacidade política do Conselho para o exercício do controle social da aplicação dos recursos destinados à Educação Básica e verificar como as mudanças propostas para estes espaços de participação, em relação aos do Fundef, ocorreram e de que forma possibilitaram, ou não, o aprimoramento do controle social. Também se apresenta uma reflexão sobre como a forma de organização do Estado condiciona suas relações com a sociedade civil no campo das políticas públicas e uma trajetória da história do financiamento das políticas públicas educacionais no Brasil. Os resultados encontrados mostram problemas que remontam à época do Fundef, tais como: ausência de ações de capacitação; desnível de conhecimento entre os conselheiros; emissão de pareceres de aprovação de contas de forma burocrática e sem a devida avaliação; falta de visibilidade destes Órgãos. Por outro lado, o estudo aponta alternativas para o aprimoramento do controle social praticado nos conselhos, destacando o comprometimento e engajamento dos conselheiros; a interlocução com o MP, as possibilidades de uma ação conjunta com outros órgãos e Poderes e a contribuição trazida pelos novos segmentos que compõem os Cacs. Espera-se com isso, aprofundar o conhecimento acerca de como a participação da sociedade civil pode contribuir para a universalização da educação básica e o aprimoramento da qualidade da educação.

Palavras - chave: políticas públicas em educação, financiamento da educação, Conselhos do Fundeb, participação, controle social e gestão democrática da educação.

ABSTRACT

The subject of the dissertation is the relation between State and civil society in the social control of the public politics in education. A study of case on the functioning of the Advice of Accompaniment and Social Control (Cacs) of the Fundeb of the city of Rio de Janeiro was carried through, through documentary analysis, actual accompaniment of meetings and half-structuralized interviews. The objectives had been delimited of form to describe the capacity politics of the Advice for the exercise of the social control of the application of the resources destined to the Basic Education and to verify as the changes proposals for these spaces of participation, in relation to the ones of the Fundef, had occurred and of that it forms make possible, or not, the improvement of the social control. Also a reflection is presented on as the form of organization of the State conditions its relations with the civil society in the field of the public politics and a trajectory of the history of the financing of educational the public politics in Brazil. The joined results show problems that retrace to the time of the Fundef, such as: absence of action of qualification; unevenness of knowledge between the council members; emission to seem of approval of accounts of bureaucratic form and without the had evaluation; lack of visibility of these Agencies. On the other hand, the study it points alternatives with respect to the improvement of the social control practised in the advice, detaching the enrollment and enrollment of the council members; the interlocution with the Public Attorney, the possibilities of a joint action with other agencies and Powers and the contribution brought for the new segments that compose the Cacs. One expects with this, to deepen the knowledge concerning as the participation of the civil society can contribute for the universalisation of the basic education and the improvement of the quality of the education.

Words - key: public politics in education, financing of the education, Cacs of the Fundeb, participation, social control and democratic management of the education

Lista de Siglas

AC - Análise de Conteúdo

AI-5 - Ato Institucional nº 5

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CEC - Conselho Escola Comunidade

CFE - Conselho Federal de Educação

CGMRJ - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro

CME- Conselho Municipal de Educação

CRE - Coordenadoria Regional de Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CT- Conselho Tutelar

DRU - Desvinculação dos Recursos da União

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação.

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

LRE - Lei de Responsabilidade Educacional

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA- Lei Orçamentária Anual

MP - Ministério Público

PEJA - Programa de Educação de Jovens e Adultos

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PIB - Produto Interno Bruto

SEPE - Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação.

SME - Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

Apresentação.....	10
Introdução.....	12
Justificativa e Contextualização.....	14
Objetivos e Metodologia.....	17
Lócus do Estudo: o Município do Rio de Janeiro.....	20
Referencial teórico- metodológico.....	27
Capítulo I - Estado e Sociedade Civil nas Políticas Públicas: o Estado Permeável.....	32
Capítulo II - O Financiamento da Educação no Brasil.....	44
Fundeb e Fundef: suas diferenças e semelhanças.....	56
Fundeb e o Controle Social.....	61
Capítulo III - Análise do Cacs do Fundeb do Município do Rio de Janeiro.....	66
Capacitação e Acesso à Informação.....	72
Representatividade/Papel do Conselheiro.....	77
Visibilidade do Conselho.....	81
Aprovação da Prestação de Contas.....	87
Dificuldades para a Participação.....	96
Conclusões.....	104
Referências.....	113
Anexo.....	117

Apresentação

O tema desta dissertação é a relação entre Estado e sociedade civil no controle social das políticas públicas em educação. Sua relevância está relacionada ao momento atual por que passa o Brasil, com a necessidade de alcançarmos padrões mais elevados na qualidade da educação pública hoje ofertada, de modo que possamos dar continuidade ao processo de crescimento e inclusão social e econômica que hora vivemos. Os objetivos foram delimitados de forma a descrever a capacidade política dos Conselho de Acompanhamento e Controle Social - Cacs para o exercício do controle social da aplicação dos recursos destinados à Educação Básica e verificar como as mudanças propostas para estes espaços de participação, em relação aos do Fundef, ocorreram e de que forma possibilitaram, ou não, o aprimoramento do controle social.

Quanto à sua organização, o presente trabalho, além dos itens introdutórios, está organizado em quatro capítulos.

O capítulo 1, “Estado e Sociedade Civil nas Políticas Públicas: o Estado Permeável” apresenta uma reflexão sobre como a forma de organização do Estado condiciona suas relações com a sociedade civil no campo das políticas públicas. Demonstramos que o Estado apresenta uma situação permeável à participação e um contexto propício para estudos sobre as condições existentes para os Cacs do Fundeb exercerem seu papel como espaços de gestão democrática e de definição de políticas educacionais. Além disso, atentamos também que a permeabilidade do Estado é relativa, em razão das disputas no campo ético-político, por sua diversidade interna, por resistências e limites impostos à participação e aos sentidos que o termo pode adquirir em distintos projetos políticos.

No Capítulo 2, “O Financiamento da Educação no Brasil”, buscou-se construir uma trajetória da história do financiamento das políticas públicas educacionais no Brasil e fazer uma apresentação do Fundeb, tendo como referência sua comparação com o Fundef, destacando as diferenças presentes no atual Fundo em relação ao seu antecessor, com ênfase nas mudanças em relação ao controle social. Constatamos que as políticas públicas em educação e os seus mecanismos de financiamento estão condicionados pela correlação de forças existente na sociedade e pelo poder do Estado

vigente em cada período histórico, além de termos uma trajetória marcada por um Estado que, historicamente, eximiu-se de sua responsabilidade de ofertar uma educação pública de qualidade para a totalidade da população. Também mostramos as bases que levam à atual situação, marcada pela baixa qualidade da educação pública e com uma organização político-administrativa caracterizada pelo princípio da descentralização, pela organização de fundos contábeis e com recursos vinculados constitucionalmente.

Já no capítulo 3, “Análise do Cacs do Fundeb do Município do Rio de Janeiro”, analisamos o funcionamento deste Órgão a partir dos dados coletados através da leitura das atas, do acompanhamento de reuniões e de entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros. Encontramos problemas que remontam à época do Fundef, tais como: ausência de ações de capacitação; desnível de conhecimento entre os conselheiros; emissão de pareceres de aprovação de contas de forma burocrática e sem a devida avaliação; falta de visibilidade destes Órgãos e desalinho de tempo entre os mandatos dos conselheiros nas instâncias responsáveis por suas indicações e suas gestões no Conselho. Por outro lado, o estudo também aponta alternativas para o aprimoramento do controle social praticado nos conselhos, destacando o comprometimento e engajamento dos conselheiros; a interlocução com o Ministério Público (MP), as possibilidades de uma ação conjunta com outros órgãos e Poderes e a contribuição trazida pelos novos segmentos que compõem o Cacs.

No quarto capítulo, apresentado na forma de conclusões, fazemos a problematização dos dados coletados, de modo a responder às questões colocadas como objetivos para esta dissertação, refletindo como as dificuldades e os problemas encontrados podem servir como estratégias de controle e esvaziamento do Órgão, assim como as potencialidades e alternativas que o Conselho possui no aprimoramento do controle social.

A expectativa é que o estudo possa enriquecer o debate acerca de como a participação da sociedade civil pode contribuir em um cenário que objetiva a universalização da educação básica e o aprimoramento da qualidade da educação. Dessa forma, buscamos discutir possíveis caminhos que contribuam para o aprimoramento da participação e do controle social realizado nos conselhos de políticas públicas, particularmente nos Cacs do Fundeb.

"Só a participação cidadã é capaz de mudar o país"

Betinho

Introdução

As políticas públicas de forma geral e as políticas públicas de Educação, de forma particular, são áreas de meu interesse. A oportunidade de trabalhar como pesquisador no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase possibilitou o conhecimento prático no campo do controle social e no acompanhamento de políticas públicas de educação, inclusive nos espaços formais de participação. Dentre os vários trabalhos desenvolvidos pela Instituição, destaco particularmente uma experiência desenvolvida em 2001 e 2002. Como coordenador do projeto Democratização do Orçamento da Educação, nos moldes de uma pesquisa-ação, realizamos, em parceria com outras organizações da sociedade civil, um trabalho de acompanhamento e proposição de políticas públicas de educação, assim como a sistematização desse processo, contemplando em seu desenvolvimento ações diretas com conselheiros de diferentes áreas, conjuntamente com lideranças comunitárias e sociais.

O projeto previa a implementação e a sistematização de uma metodologia participativa de acompanhamento do orçamento municipal na área de educação, na cidade de São João de Meriti, Baixada Fluminense. Várias ações foram pensadas de forma a chegar ao objetivo proposto. Iniciamos com um diagnóstico sobre as condições e os números da educação e do orçamento público do município. Paralelamente, com o apoio de outras organizações, foi feita a identificação de atores-chave na dinâmica política local como forma de articulação política, a fim de possibilitar a formação e o fortalecimento de redes em torno do tema da educação.

Outra linha de atuação foi a sensibilização e capacitação do tema "orçamento público". A sensibilização foi realizada principalmente junto aos pré-vestibulares comunitários e lideranças sociais. Na capacitação, adaptamos o material já elaborado pela organização e agregamos novas informações, contextualizando-os à área da educação e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. Nesta etapa, foram capacitados inicialmente conselheiros

representantes da sociedade civil em diferentes conselhos em São João de Meriti¹ e posteriormente os conselheiros do Cacs do Fundef. Tal trabalho contou também com um esforço para o acompanhamento das reuniões do Conselho do Fundef durante seis meses e numa conquistada posição de “assessor” (assim denominado nas atas), com direito à fala e sugestões, ainda que, sem direito a voto. O Conselho durante esse período teve uma atuação ativa e intensa, acompanhando a execução orçamentária dos recursos do Fundo e, inclusive, com visitas às escolas para verificação *in loco* das despesas apontadas nas planilhas disponibilizadas².

O trabalho como consultor, em várias outras experiências, sempre em torno do tema da organização e capacitação da sociedade civil, tendo a participação como eixo norteador, principalmente na área de orçamento público, propiciou o contato e a reflexão sobre diversas experiências que versaram sobre o tema em diferentes prismas e em diferentes cidades e estados do Brasil. A diversidade de experiências e o contato com distintos contextos e condições de participação levou-me a acreditar na força da participação cidadã como forma de transformação da realidade. Por este caminho é que se pretende contribuir de forma reflexiva sobre a questão, trazendo para a área da pós-graduação em Educação uma experiência acumulada com diferentes projetos sociais, ações governamentais, de voluntariado, desenvolvimento local etc. Deste modo, a proposta é uma pesquisa onde a experiência profissional do pesquisador traga contribuições diferenciadas ao tema, pensando-o, não propriamente de forma diferente, mas conservando uma essência, e agregando outro olhar, talvez mais atento talvez mais metódico ou talvez, quem sabe, mais ousado.

1 O Projeto tinha como parceiros locais o Conselho de Entidades Populares de São João de Meriti – ABM e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, que coordenavam o trabalho do Fórum de Conselheiros Populares de São João de Meriti. O Fórum promovia articulações para a atuação conjunta dos conselheiros representantes da sociedade civil nos diferentes conselhos municipais em torno de temas transversais às políticas públicas locais. O Fórum reunia, entre outros, representantes dos conselhos de Educação, Tutelar, Merenda Escolar, Fundef, Saúde, Assistência Social, Defesa dos Direitos da Mulher, dos Idosos e da Criança e do Adolescente.

² Caso marcante é que numa dessas visitas, constatou-se que, apesar de recursos gastos na ordem de R\$ 800 mil para a compra de bolsas, mochilas e tênis para os alunos da rede municipal aparecerem contabilmente como liquidados (já pagos pelo governo aos fornecedores), esses materiais, destinados aos alunos, não havia chegado às escolas. A Secretária de Educação, convidada para dar esclarecimentos ao Conselho, alegou que os materiais encontravam-se em depósitos da prefeitura, que enfrentava dificuldades logísticas para realizar a entrega nas escolas. O Conselho, através da figura de seu presidente, publicizou o fato para a sociedade civil organizada do município, que estava amplamente mobilizada através da Campanha de Mutirão de Combate à Desnutrição Materno Infantil em São João de Meriti, ação coordenada pelo então bispo de Duque de Caxias e São João de Meriti, Dom Mauro Morelli e com a adesão de várias organizações, movimentos sociais e religiosos locais, Universidades, poder público etc. A “cobrança aos tênis” foi adotada pela Campanha do Mutirão e os materiais chegaram ao seu público alvo após curto tempo e intensa reivindicação popular.

Justificativa e Contextualização

O Brasil passa por um momento especial na sua afirmação como Nação. A atual conjuntura é marcada pela consolidação dos mecanismos democráticos, pela forte presença da diplomacia no cenário político internacional, pelo crescimento e inclusão econômica e social, dentre outros indicadores favoráveis. Nesse contexto, a oferta de uma educação de qualidade assume fundamental importância, por se apresentar como um dos caminhos para a consolidação dos avanços conquistados, possibilitando galgar a degraus mais altos na escada do desenvolvimento humano e social. Por isso, vivemos um período que requer especial atenção para a presente configuração das políticas públicas em educação no Brasil, sobretudo no que diz respeito à vinculação de recursos para os todos os níveis da Educação Básica proposta pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

Devemos acrescentar ao retrato traçado, uma realidade favorável à participação da sociedade civil, através da ampliação do debate público sobre a participação cidadã e a sua disseminação nos meios de comunicação, nos movimentos sociais, nas Universidades, entre as ONGs, no senso comum etc. Por esse olhar, é fundamental um melhor entendimento dos mecanismos de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, enxergando os conselhos como espaços privilegiados e institucionalizados para o acompanhamento e proposição das políticas públicas.

Para um melhor entendimento de como estão dispostas as relações da sociedade civil com o Estado, é fundamental estarmos atentos que a forma de organização do Estado condiciona suas relações com a sociedade civil no campo das políticas públicas. Assim, é necessária a caracterização do modelo de Estado sob o qual nos organizamos hoje, cientes que o momento atual é de profundas transformações políticas e culturais na sociedade brasileira, que se encontra enveredada num processo de construção de uma consciência política e cidadã, que reflete diretamente nas relações da sociedade com o Estado.

De modo a subsidiar a devida contextualização da conjuntura política e social sobre a qual a pesquisa se debruça, é importante explorar as novas disposições do Estado, de

suas novas funcionalidades e das dinâmicas da relação/diálogo Estado e sociedade civil. Nesse sentido, torna-se obrigatório situar conceitualmente o Estado que temos hoje e as possibilidades de participação da sociedade civil no panorama traçado respondendo à pergunta: “quem é o Estado deste objeto de estudo”?

Neste trabalho, o Estado é concebido como um ator político e que, em suas configurações atuais, apresenta uma situação permeável à participação da sociedade civil para o acompanhamento das políticas públicas. Apesar da presente situação, é importante ressaltar que este não está desresponsabilizado de suas “atribuições clássicas”, continuando a ser o responsável pelo provimento dos direitos sociais, particularmente da educação. Diante de tal perspectiva, temos o ensino fundamental reconhecido como um direito desde 1934 e como direito público subjetivo desde 1988. A sociedade civil possui importante papel na defesa da garantia desse direito e precisa fazer valer a sua presença como ator político nos espaços institucionais de diálogo/cobrança ao Estado. Conforme assinala Cury (2002):

(...) a Constituição aciona a própria sociedade civil como espaço consciente de poder e controle democrático do próprio Estado, afim de que nenhum cidadão fique sem o benefício da educação escolar (p. 260).

Nesse cenário, os conselhos possuem importante papel nas políticas públicas. De modo geral, são entendidos como espaços institucionalizados de mediação nos marcos dos novos padrões estabelecidos para a relação entre o Estado e a sociedade civil e se configuram como “novos instrumentos de expansão, representação e participação” (GONH, 2001). A existência dos conselhos materializa o princípio constitucional da participação, assim como reflete o princípio da descentralização, dispostos no texto da Carta Magna de 88 e que estão contemplados na dinâmica das políticas municipais. A citação de Gonh é figurativa para tal situação:

Nos municípios, os conselhos municipais temáticos são analisados como um dos principais resultados das recentes reformas municipais; elas têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade (GONH, 2001, pg. 83).

Conforme dito, os conselhos estão presentes na Constituição de 88 e foram regulamentados em leis municipais e estaduais, estando a existência de tais espaços articulada, inclusive, ao repasse de recursos como exigência legal nos diferentes níveis da administração pública e em diferentes políticas. Tal lógica foi contemplada na organização do Fundef e continuada na implementação do Fundeb através dos Cacs.

Compreendemos os conselhos como espaços institucionalizados de participação nas políticas públicas, ou seja, são espaços privilegiados para o exercício do diálogo da sociedade civil com o Estado em prol do aprimoramento das políticas públicas de educação. Neste trabalho, parte-se da premissa que, apesar das possibilidades existentes para a participação da sociedade civil, tal participação ainda é “pouco qualificada” e, em muitos casos, os conselhos funcionam como espaços de cooptação pelo poder público, apresentando na prática pouca visibilidade e transparência, com conselheiros desconhecedores do seu real papel. Estudos sobre os Cacs do Fundef apontam que muitas vezes esses espaços cumprem apenas um papel “oficialista” e “expressam uma cultura arreada à participação social” (SOUZA JUNIOR, 2006, p. 190).

Portanto, diante de um cenário de crescente avanço da atuação da sociedade em diferentes campos de poder, é premente a realização de estudos sobre como se dá a participação da sociedade civil nos espaços formais de controle social das políticas públicas em educação, bem como, dentro de quais limites e possibilidades acontece tal participação. Por isso, a importância de trabalhos para um melhor entendimento sobre o atual cenário da Educação Básica no Brasil, especificamente no que se refere ao impacto das propostas de aprimoramento dos mecanismos de controle social do Fundeb.

Objetivos e Metodologia

Para a construção dos objetivos da pesquisa o primeiro passo foi a definição de seu tema, qual seja, a relação entre o Estado e a sociedade civil no controle social das políticas públicas em educação, a partir da sua atuação nos Cacs do Fundeb. No caso, entende-se como tema da pesquisa o que Minayo (1994) chama de “área de interesse” do pesquisador, ou seja, um assunto de interesse deste. Seguindo a linha de raciocínio estabelecida pela autora, o tema carece de “um recorte mais concreto, mais preciso deste assunto” (p. 37) e sugere como método, a formulação de perguntas ao tema escolhido, problematizando o assunto de interesse.

Seguindo essa direção, a primeira pergunta que se coloca é: Como a participação da sociedade civil pode contribuir em um cenário que objetiva a universalização da educação básica e o aprimoramento da qualidade da educação pública? Partindo desta pergunta, estabelece-se como objetivo geral desta dissertação: realizar uma pesquisa que tenha em sua centralidade a discussão do papel da sociedade civil nos espaços formais de participação e como sua atuação nestes espaços contribui, ou não, para a promoção da qualidade da Educação.

No “exercício de delimitar” o objeto de pesquisa e estabelecer os objetivos específicos, duas questões aparecem como mais urgentes: a capacidade política dos conselhos para exercerem o controle social e a eficácia das mudanças propostas nos Cacs do Fundeb em relação ao modo como estavam organizados à época do Fundef. As perguntas que o estudo propõe estão relacionadas diretamente a essas duas questões. São elas:

- Os Cacs do Fundeb apresentam capacidade política para exercer, de forma efetiva, o controle social da aplicação dos recursos do Fundeb?

- As mudanças propostas quanto à composição e a capacidade de autonomia dos Cacs do Fundeb possibilitaram o aprimoramento do controle social realizado nestas instâncias de participação?

Adotando o mesmo caminho delineado para a elaboração do objetivo geral, estabelecemos como sendo estes os seguintes objetivos específicos do Estudo:

a) descrever a capacidade política dos Cacs do Fundeb para exercerem o controle social da aplicação dos recursos destinados à Educação Básica.

b) averiguar como as mudanças propostas aos Cacs do Fundeb, em relação aos do Fundef, ocorreram e de que forma possibilitaram, ou não, o aprimoramento do controle social realizado nestas instâncias de participação.

Como metodologia, definimos a realização de um estudo de caso para descrever e analisar o funcionamento do Cacs do Município do Rio de Janeiro, de modo a investigar a participação dos conselheiros e as condições para o efetivo exercício de suas atribuições, à luz da Lei nº 11.494/2007 e da Portaria nº 430 de 10 de dezembro de 2008, que estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Cacs do Fundeb.

Entendemos o estudo de caso como a estratégia de investigação mais adequada ao tipo de pesquisa proposto, principalmente por possibilitar a utilização e o cruzamento de diferentes métodos de recolhimento e tratamento de dados. Outro aspecto importante no processo de construção teórico-metodológico, e que pendeu para a escolha, foi que o estudo de caso permite compreender, explorar e descrever o contexto ou processo estudado alcançando um amplo conhecimento do objeto e o detalhamento dos aspectos focados pela pesquisa. Segundo Minayo:

Os estudos de caso utilizam estratégias de investigação qualitativa para mapear, descrever e analisar o contexto, as relações e as percepções a respeito da situação, fenômeno ou episódio em questão. É útil para gerar conhecimento sobre características significativas de eventos vivenciados, tais como intervenções e processos de mudança. Assemelha-se à focalização sobre um experimento que se busca compreender por meio de entrevistas, observações, uso de banco de dados e documentos (MINAYO, 2008, p. 164).

Como procedimentos de investigação foram adotados a análise documental, a aplicação de entrevistas semi-estruturadas aos conselheiros e o acompanhamento *in loco* de algumas reuniões do Conselho. A análise documental buscou, a partir de documentos de natureza legal (como a lei municipal que estabelece a criação do Cacs), das atas das reuniões e do regimento interno do conselho, levantar dados sobre as questões destacadas no estudo. Nas entrevistas semi-estruturadas, levantou-se informações de

cunho qualitativo, de modo a aprofundar as informações coletadas nos documentos legais. A presença nas reuniões do Conselho objetivou observar a forma e o modo como estas ocorrem, confrontando com o que é sistematizado nas atas desses encontros.

As atas das reuniões do Conselho e as transcrições das entrevistas foram analisadas sob os parâmetros da Análise de Conteúdo (AC), acreditando que esta “é apenas um método de análise de texto desenvolvida dentro das ciências sociais empíricas” (BAUER, 2002, p.190). Frente às opções disponíveis, a AC se mostrou como a mais indicada à pesquisa proposta. A principal razão para a escolha deste método é a possibilidade de realizar uma leitura focalizada nas questões ligadas ao estudo, sem desprezar um olhar atento a outros aspectos que, por ventura, venham a florescer no trabalho de campo.

Outro aspecto importante da AC é a possibilidade de uma análise direcionada para extrair dos textos respostas às perguntas que se fazem a eles, relacionando texto e contexto. Em outras palavras, a AC “é uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada” (BAUER, 2002, p. 191).

A leitura das atas compreendeu dois períodos diferentes. O primeiro, situado entre os meses de junho de 2007 e outubro de 2008, referente à primeira gestão do Conselho. O objetivo foi registrar o nascimento do conselho e o exercício de sua primeira gestão. O segundo período foi o referente à atual gestão, nomeada pelo decreto “p” nº 911 de 22 de setembro de 2009³, compreendendo o período de novembro de 2009 a julho de 2011. O acompanhamento das reuniões do Conselho aconteceu durante três meses: maio, junho e julho de 2011. Totalizando 5 encontros.

O instrumento de coleta de dados utilizado para a entrevista foi um questionário semi-estruturado. O seu processo de elaboração teve dois subsídios principais. Primeiro, os aspectos relativos à composição e funcionamento do Conselho que são objeto de investigação nesta pesquisa. Em segundo lugar, questões observadas na análise das atas e que demandaram de aprofundamento, esclarecimento ou confrontação.

³ O atual colegiado do Cacs sofreu modificações na sua composição através do decreto “p” nº 1219 de 14 de dezembro de 2010. Este decreto foi publicado de modo a atender as situações previstas pela lei 5188 de 21 de junho de 2010, que versa sobre a composição do Cacs do Fundeb no município do Rio de Janeiro. O decreto também contemplou as situações de vacância.

Lócus do Estudo: o Município do Rio de Janeiro.

Antes do relato do processo de escolha do município objeto da pesquisa, é importante justificar a escolha pelo tema. De antemão, expondo que tal escolha não é de modo algum isenta, ideologicamente falando. De forma mais particular, duas dimensões estão intimamente ligadas a essa escolha: a experiência profissional e a verve militante, mais precisamente onde elas se encontram, se confundem ou simplesmente convivem. Tais dimensões estiveram sempre presentes em uma trajetória profissional trilhada principalmente no campo das ONGs e da Educação formal e não formal.

Apesar da experiência em São João de Meriti, a escolha pelo município do Rio de Janeiro se deu por conta de três diferentes motivos: primeiro, por sugestão da Professora Maria Fernanda, de que a pesquisa fosse realizada em um município de maior porte. Segundo, por ser o único dos municípios contactados que não exigiu uma prévia autorização da Secretária de Educação para proceder com o contato com o Conselho. Nesse sentido, importante destacar a autonomia do Cacs do município do Rio de Janeiro, que avaliou, após o envio das devidas cartas de apresentação e do resumo com os objetivos da pesquisa, de forma independente e autônoma, a pertinência ou não do desenvolvimento da pesquisa com esse Conselho. Por fim, a terceira questão foi o fato de que as atas das reuniões do Órgão, desde a sua criação, em 2007, estão disponibilizadas no site da Secretaria Municipal de Educação – SME, situação que, por si, indica a preocupação do Cacs com a transparência e visibilidade de suas ações e do retorno para a sociedade de sua atuação.⁴

Vale dizer que, a disponibilização das atas das reuniões do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro indica uma tentativa de dar transparência ao Colegiado. Mas, também não pode-se deixar de pontuar que esse caráter transparente está ausente quando, por exemplo, verificamos que as datas e locais das reuniões do Conselho, teoricamente abertas à presença pública, não estão informadas no *site*. Outro exemplo

⁴ Além do município do Rio de Janeiro, foram contactados os municípios de São João de Meriti, Duque de Caxias e Mesquita. O contato com o município do Rio de Janeiro foi através do número de telefone disponibilizado no site do FNDE, onde nos passaram o número da “secretária do Fundeb”. Atendidos pela mesma, nos foi solicitada uma carta de autorização da Universidade assinada pelo orientador da pesquisa e um resumo do trabalho a ser realizada com o Cacs. Os documentos solicitados foram encaminhados para a Presidente do Cacs, que os expôs em reunião do Colegiado. Após algumas insistências, via telefone, com a secretária do Conselho, sempre muito cordial e atenta às nossas solicitações, foi-nos dado o sinal verde para comparecer à reunião do Órgão e expor maiores detalhes sobre a pesquisa.

dessa transparência “relativa” é que a composição do Órgão não está devidamente atualizada no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, conforme o artigo 8º da Portaria 430/2008, impossibilitando que o cidadão comum possa saber quais são os representantes que compõem esse Colegiado⁵.

A Cidade do Rio de Janeiro é a capital do Estado de mesmo nome, localizado na Região Sudeste do Brasil. De beleza natural estonteante, internacionalmente conhecida e cantada, está situada entre a Baía de Sepetiba e a Baía de Guanabara. Apresenta como posições limítrofes os municípios de Itaguaí, Seropédica, Nova Iguaçu, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti e Duque de Caxias. É a segunda maior metrópole do país, a cidade brasileira mais conhecida no exterior e considerada a capital cultural do Brasil. Até mesmo por isso, a capital fluminense funciona como uma espécie de "espelho", influenciando demandas e ações nas mais variadas áreas e em diferentes sentidos, seja positiva ou negativamente.

Conforme visualizado na tabela a seguir, o município possui o 2º maior PIB do Brasil, da ordem de R\$154 bilhões e um PIB *per capita* de R\$25.121,92 (IBGE, 2008). Conta com uma população de mais de 6 milhões de habitantes, cerca de 3,3% do total da população brasileira. A área do município é de 1.255,3 Km² (cerca de 0,01% do território nacional), aí incluídas as ilhas e as águas continentais. O município está dividido em 32 Regiões Administrativas, com 159 bairros. Outros dados importantes e que impressionam são os dados orçamentários. No Rio de Janeiro, o orçamento municipal para 2011 tem uma receita estimada em mais de R\$ 18 bilhões, sendo que R\$ 3,5 bilhões alocados na função Educação. Já os recursos destinados ao Fundeb para 2011 são da ordem de R\$1,5 bilhão de reais, aproximadamente 25% do total do Fundo no Estado do Rio de Janeiro. Em seguida os dados sintetizados.

⁵ A disponibilização das informações referentes à composição dos representantes do Fundeb é discutida no tópico Fundeb e Controle Social, no capítulo 2 desta dissertação.

Tabela 1 - Dados do município do Rio de Janeiro

Dado	Quantificação	Unidade de medida
Área ¹	1.255	Km ²
População ¹	6.323	mil habitantes
Densidade Populacional ₁	5.348	habitantes/ km ²
PIB (2008) ²	154.777	milhões de reais
PIB per capita ²	25.121	R\$ em 1,00
Orçamento municipal 2011 (total) ³	18.865.	milhões de reais
Orçamento Municipal 2011 (Função Educação) ³	3.596	milhões de reais
Estimativa de Recursos do Fundeb (2001) ⁴	1.489	milhões de reais

Fontes (1) IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2010; (2) IBGE - PIB dos Municípios 2004-2008; (3) Lei Municipal nº 5247 de 18 de janeiro de 2011 – LOA 2011; (4) FNDE.

O passo seguinte é uma caracterização da situação da educação pública municipal. A prefeitura do Rio de Janeiro possui a maior rede pública de ensino da América Latina, com um total de 1553 estabelecimentos de ensino, sendo 1064 escolas, 255 creches públicas, 179 creches conveniadas, 15 Espaços de Educação Infantil e mais 40 unidades de extensão, conforme disposto abaixo.

Tabela 2 – Estabelecimentos de Ensino – Prefeitura do Rio de Janeiro

Tipo de estabelecimento	Quantidade
Escolas	1.064
Creches Públicas Municipais (horário integral)	255
Creches conveniadas	179
Espaços de Desenvolvimento Infantil	15
Unidades de Extensão	40
Total	1.553

Fonte: Secretaria de Educação do Município do Rio de Janeiro -

<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=96310> <acessado em 25/05/2011>

Apesar de termos em curso políticas públicas destinadas ao combate da desigualdade de condições dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal⁶, a realidade mostra algumas escolas chegando ao nível de excelência, enquanto outras possuem condições precárias para alunos e professores, refletindo, muitas vezes, as desigualdades sociais e espaciais da cidade do Rio de Janeiro. Os bairros “ricos” recebem maior quantidade de recursos e melhores professores em detrimento das chamadas “áreas de risco”, localizadas nas comunidades violentas que mostram o abandono do Estado para com suas populações.

Os grandes números estão presentes também na quantidade de matrículas da rede pública, que chegam a um total de 823.115 alunos. Destaque nesse quantitativo para um número superior a 107 mil matrículas na Educação Infantil e quase 700 mil alunos nos dois segmentos do ensino fundamental. A tabela 3 mostra o quantitativo de alunos matriculados em cada nível, segmento ou modalidade da Educação Básica.

Tabela 3 – Alunos matriculados - Prefeitura do Rio de Janeiro

Nível/modalidade/segmento	Quantidade
Educação Infantil	
Creche	33.661
Pré-Escola	73.792
Total	107.153
Ensino Fundamental	
1º segmento (1º ao 5º ano)	431.101
2º segmento (6º ao 9º ano)	254.178
Total	685.279
Educação Especial:	
Programa de Educação de Jovens e Adultos/EJA:	25.399
Total Geral	823.115

Fonte: Fonte: Secretaria de Educação do Município do Rio de Janeiro - <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=96310> <acessado em 25/05/2011>

Porém, os números da maior rede pública municipal de ensino não podem ser vistos apenas pelo viés quantitativo. A dimensão qualitativa mostra uma realidade que contrasta com os números absolutos. Tendo como referência os dados do Índice de

⁶ O Programa Escolas do Amanhã, criado em 2009 pela Secretaria Municipal de Educação, tem como objetivo reduzir a evasão escolar e melhorar o desempenho de alunos que moram em áreas conflagradas da cidade. Entre as propostas do projeto, que está inserido em 151 unidades escolares de todo o município, estão: educação em tempo integral; artes, esportes, reforço escolar para os alunos nos contraturnos, laboratórios de ciência, além de salas de saúde, leitura e informática. Cerca de 105 mil alunos são atendidos pelo projeto Escolas do Amanhã.

Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para o ensino fundamental, o Rio de Janeiro, em comparação com os demais estados da federação, apresenta resultados equivalentes à média dos estados da região Nordeste e bem abaixo dos alcançados nas demais unidades do eixo Sul-Sudeste (SCHARTZMAN, 2011).

Tabela 4 - Resultados do IDEB por Estado, 8º ano/e 9º ano.

Estado	2005	2007	2009
Alagoas	2.3	2.6	2.7
Sergipe	2.7	2.8	2.8
Bahia	2.6	2.8	2.9
Paraíba	2.5	2.8	2.9
Pernambuco	2.4	2.6	3.0
Amazonas	2.6	3.2	3.4
Maranhão	2.8	3.2	3.4
Pará	3.2	3.1	3.4
Rio de Janeiro	3.2	3.5	3.4
Piauí	2.8	3.2	3.5
Rondônia	3.1	3.3	3.5
Amapá	3.4	3.4	3.6
Ceará	2.8	3.3	3.6
Goiás	3.3	3.5	3.7
Roraima	3.2	3.5	3.7
Espírito Santo	3.5	3.7	3.8
Distrito Federal	3.3	3.5	3.9
Tocantins	3.3	3.6	3.9
Acre	3.4	3.7	4.1
Minas Gerais	3.6	3.8	4.1
Paraná	3.3	4.0	4.1
Mato Grosso	3.0	3.7	4.2
Santa Catarina	4.1	4.1	4.3
São Paulo	3.8	4.0	4.3

Fonte: MEC/INEP

Outra questão merecedora de atenção em qualquer análise sobre a educação no Rio de Janeiro é como o município se comporta no que se refere aos níveis e modalidades da Educação Básica, anteriormente não contemplados pelo Fundef e agora atendidos na esfera de distribuição de recursos adotada pelo Fundeb, tais como Educação Infantil, EJA e Educação Especial. No caso específico da Educação Infantil, é importante a avaliação da política municipal adotada nesse novo cenário e, sobretudo, como está sendo atendida a grande demanda reprimida por vagas nas creches e na pré-escola, visto que, com a vinculação de recursos e a ampliação do atendimento “a realidade da

educação infantil, principalmente das creches, que, historicamente, estavam à margem dos sistemas de ensino, se transforma” (NUNES 2010, P.331).

Ainda relacionado à extensão da esfera de distribuição de recursos implementada pelo Fundeb, a autora, em pesquisa sobre as estratégias de organização e funcionamento das creches das redes de ensino dos municípios da Baixada Fluminense (RJ), chama a atenção para o importante papel dos conselhos na avaliação e proposição de políticas públicas resultantes da ampliação do ensino fundamental para 9 anos e de sua derivada relação com a educação infantil. Vejamos:

A ampliação do ensino obrigatório de 8 para 9 anos e a entrada das crianças de 6 anos no ensino fundamental foram fatores de um reordenamento do ensino e as premissas científicas para a construção de propostas pedagógicas que as incluíssem. Com isso, os conselhos estadual e municipais de ensino foram levados a discutir, refletir e elaborar novas definições para o ensino fundamental e, conseqüentemente, para a educação infantil. (NUNES, 2010, p.331)

Nesse sentido, são necessários estudos, por exemplo, sobre o impacto do repasse de recursos do Fundeb para as instituições conveniadas no atendimento da Educação Infantil e da Educação Especial, bem como, se a estratégia de expansão para estes segmentos passa pela ampliação de vagas em equipamentos públicos ou pela celebração de convênios.

Impressiona também o total de profissionais de educação na rede municipal, que conta com mais de 50 mil funcionários entre professores e pessoal de apoio. O quadro abaixo mostra o total de profissionais de educação no Rio de Janeiro.

Tabela 5 – Profissionais de Educação - Prefeitura do Rio de Janeiro

Profissional	Quantidade
Professores	37.391
Funcionários de apoio administrativo	13.088
Total	50.479

Fonte: Fonte: Secretaria de Educação do Município do Rio de Janeiro - (<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=96310>) <acessado em 25/05/2011>

Em relação aos profissionais de educação, uma discussão já é bandeira de luta do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação - SEPE há algum tempo, qual seja, a aceleração da terceirização do quadro de funcionários de apoio, principalmente dos funcionários responsáveis pela limpeza e conservação das escolas. Tal questão, inclusive, já é motivo de preocupação para a representação desse segmento no Cacs do Fundeb e, possivelmente, nos demais conselhos na área de educação como os Conselhos Municipais de Educação CME e o Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Referencial Teórico-metodológico

Desenvolver estudos onde a participação da sociedade civil ocupa papel de destaque exige uma clara definição de sobre que dimensão o conceito de participação será utilizado. Participação é um conceito polissêmico, com diversos sentidos que podem ser reinterpretados e reconstruídos a partir da sua aplicação prática e de acordo como está constituído dentro de uma teoria política específica. Assim, a definição para o conceito de participação deve ser formulada tendo o contexto político em que a participação é exercida como determinante para o sentido que irá adquirir.

Devemos estar atentos ainda que a definição do conceito de participação implica, necessariamente, em um exercício de associação entre a realidade política que é analisada com questões como cidadania e democracia participativa. Dessa forma, adotaremos como referencial teórico aqueles que abordam a participação da sociedade civil como uma dimensão dos direitos de cidadania, mais precisamente da cidadania política. A participação de que estamos falando, antes de qualquer coisa, é uma participação política. Optamos então por utilizar o conceito de participação cidadã, entendendo-a como a forma de participação que é praticada quando a sociedade civil está em diálogo com o Estado, e mais especificamente nos espaços institucionais criados para esse diálogo, no caso os conselhos.

Buscamos a definição cunhada por Teixeira (2001) para balizar o conceito de participação cidadã adotado no presente estudo. Como segue:

Podemos, afinal, chegar a um entendimento de participação cidadã: processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas, e por outro, com a criação e exercício de direitos (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

Teixeira (2001) estabelece a distinção entre a participação cidadã e outros tipos ou definições de participação. Dessa forma, ele diferencia a participação cidadã da chamada “participação social e comunitária” e ainda da expressão “participação popular”, mostrando as características de cada uma e o que as faz serem consideradas

distintas da participação cidadã. O autor destaca que participação cidadã deve ser entendida como um processo em construção onde a sociedade civil possui o status de autônoma, mas numa relação estreita com o Estado. Nesse cenário a participação incorpora dois elementos entendidos como contraditórios pelo autor:

- Primeiro o “fazer ou tomar parte”, praticado por indivíduos ou coletivos que expressam demandas particulares, “mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade e pluralidade”.

- O segundo elemento seria a cidadania em seu sentido cívico, “ênfatizando as dimensões de universalidade, generalidade e deveres”. Denotando um sentimento de solidariedade.

Reunindo esses dois elementos a participação cidadã fica assim configurada:

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes de poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano de lutas e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2001, p. 32-33).

Por fim, a última característica da participação cidadã, e nem por isso menos importante, é de ela pode ser entendida como um instrumento de controle social e, por esta perspectiva, aplicada à lógica do acompanhamento de políticas públicas praticado nos conselhos. Vejamos:

A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública (TEIXEIRA, p. 38).

Pelo caminho delineado, a participação é entendida aqui, portanto, como um direito de cidadania. Sendo assim, adotaremos um conceito de cidadania construído de forma sustentada pela quebra de um paradigma da cidadania clássica, ou seja, aquela não mais planejada, provida e garantida somente pelo Estado, mas sim, uma realidade onde sociedade civil e mercado estão presentes junto com o Estado no quebra-cabeça das políticas públicas. A participação também pode ser vista como característica de uma

“nova cidadania”, e o direito de participação nas políticas públicas como um “novo direito” (DAGNINO, 1994).

Os conceitos de cidadania e de participação possuem diferentes sentidos e acepções. Talvez, aliados ao conceito de sociedade civil, estes sejam os conceitos mais polissêmicos do pensamento social contemporâneo, só podendo ser entendidos em relação ao contexto social e político em que são empregados.

Para chegar ao que chamamos de “nova cidadania”, iniciaremos a reflexão sobre cidadania a partir de sua acepção clássica, ou melhor, de sua acepção moderna ocidental, conforme formulada por Marshall (1967), um processo evolucionário e analiticamente dividido em três distintas partes, ou elementos: o civil, o político e o social. Através de uma construção histórica linear dos direitos de cidadania, o autor explica o conflito existente entre o princípio da igualdade implícito no conceito de cidadania e as desigualdades sociais inerentes ao sistema capitalista e à sociedade de classes.

Por esse caminho, o elemento civil tem seu período de formação no século XVIII, sendo composto fundamentalmente pelos direitos necessários às liberdades individuais. O elemento político forja-se durante o século XIX e deve ser entendido como o direito de participação no exercício do poder político, cuja expressão plena só se dá no século XX, através do sufrágio universal. Por fim, os direitos sociais, desenvolvidos durante o século XX, referem-se a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, bem como a participação na herança social e ao direito de se levar uma vida de acordo com os padrões mínimos estabelecidos na sociedade.

Nessa formação progressiva de direitos, é importante destacar o papel do Estado como referencial central para implementação e garantia desses direitos numa perspectiva integradora da sociedade. Trata-se de uma perspectiva muito mais formal do que substantiva de igualdade, pois na sociedade moderna, calcada no mercado e nos fundamentos do Estado-nação, duas forças distintas atuam concomitantemente: os efeitos polarizadores do capitalismo e os direitos integrativos da cidadania. O senso de comunidade nacional, que a posse formal de direitos de cidadania transmite, cria uma

espécie de coesão social, um sentido de coletividade e civismo, o que não anula o fato de a cidadania compensar institucionalmente as desigualdades inerentes ao sistema.

Portanto, partindo do conceito clássico de cidadania, podemos refletir sobre suas acepções contemporâneas. Nesse sentido, a necessária relação entre os conceitos de participação e de cidadania precisa ser efetuada tendo como referência o contexto político, onde serão aplicados como suportes teóricos. Para tanto, buscamos como base o que Dagnino (1994) denomina de nova cidadania, destacando suas características e discutindo sua relação com o conceito de participação cidadã, aqui delineado.

A autora aponta que a “emergência dessa nova noção de cidadania” contempla duas dimensões que a distinguem. Primeiro, por derivar e, por conta disso, estar intimamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais urbanos e aos novos movimentos sociais (negros, mulheres, ecológicos etc) e, conseqüentemente, à luta por direitos. Em segundo lugar, por estar associada à “construção da democracia, na sua extensão e no seu aprofundamento”. Como consequência dessas duas dimensões, surge um terceiro elemento: “ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social”, e “nesse sentido, a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática” (DAGNINO, 1994. p. 104).

Outro aspecto da nova cidadania a ser destacado é a ideia de sua materialização prática como estratégia política, o que nesse caso, permite estabelecer direta relação com o conceito de participação cidadã. Conforme ressalta a autora:

Afirmar a cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de produção histórica, definida, portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico (DAGNINO, 1994, p. 107).

A democracia também está diretamente ligada aos conceitos de cidadania e participação. Dessa forma, é preciso situar sob que concepções de democracia esses conceitos são operados no presente estudo. Nesse sentido, a democracia liberal é a forma hegemônica de democracia nos Estados do mundo ocidental e a representação é a

única forma de democracia em grande escala. No sistema representativo, o povo não trata diretamente das coisas públicas do governo, mas sim por meio de representantes eleitos por ele. Ou melhor, o poder Executivo e o Legislativo não são exercidos diretamente pelos cidadãos, e sim por representantes eleitos para isso. A democracia representativa, ou o regime representativo, é o sistema comum de governo nos Estados modernos. Entretanto, tal modelo representativo de democracia não corresponde mais aos anseios e demandas da sociedade civil (SANTOS 2002a).

Uma série de fatores aponta para o esgotamento do atual modelo democrático e das possibilidades de participação restrita ao voto, desde o descrédito com os políticos e com a política, até a percepção da perpetuação e aprofundamento das desigualdades sociais. A democracia participativa surge no atual cenário político como uma alternativa à democracia representativa, uma proposta contra-hegemônica ao modelo democrático liberal, cunhado na representação política (SANTOS 2002a).

A alternativa colocada pela democracia participativa é marcada centralmente pelo exercício coletivo e participativo do poder político e estão registradas na literatura várias experiências exitosas pelo mundo. Aqui no Brasil, encontramos o melhor exemplo nos orçamentos participativos, prática disseminada pelos municípios brasileiros em diferentes estados, sendo reconhecida e aplicada em vários países do mundo.

Outro conceito que subsidia a elaboração desta dissertação é o conceito de Estado, entendido como um ator político e denominado como Estado Permeável, construído de forma a privilegiar a relação entre o Estado e a sociedade civil. O exercício visando explicitar e delimitar de qual Estado estamos falando está apresentado no capítulo 1 deste trabalho. Vale destacar que, neste estudo, entendemos os conselhos como espaços privilegiados e institucionalizados para o acompanhamento das políticas públicas, no exercício da participação cidadã e como prática da democracia participativa.

Capítulo I- Estado e Sociedade Civil nas Políticas Públicas.

A proposta neste capítulo é desenvolver uma reflexão sobre como a forma de organização do Estado condiciona os padrões de suas relações com a sociedade civil no campo das políticas públicas, em geral e, especificamente, no das políticas públicas em educação. O modelo de Estado aqui caracterizado é elaborado sob duas premissas. A primeira é o seu enquadramento como um ator político. A segunda, é que o Estado, em suas configurações atuais, apresenta uma situação permeável à participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas. Sendo assim, o Estado vem adjetivado como “Estado Permeável” porque permite a outros atores, neste caso, a sociedade civil, atravessar, transpassar sua estrutura, até chegar às instâncias de decisão. Claro que esse panorama é vislumbrado a partir da compreensão de que o momento atual é de profundas transformações políticas e culturais na sociedade brasileira, que se encontra imersa em um processo de construção de uma consciência política e cidadã, que, logicamente, reflete-se diretamente nas relações da sociedade com o Estado. E, portanto, dos Cacs, objeto desta dissertação.

Para o devido enquadramento do conceito de Estado com que iremos trabalhar, apoiamo-nos inicialmente em Reis (2009), que desenvolve uma análise da formação dos Estados-nação a partir de uma perspectiva macro-histórica, mostrando que estudos sobre a relação Estado e sociedade civil são importantes para a compreensão das diversas facetas que assume o mundo contemporâneo em sua organização. A autora explora os conceitos de autoridade, mercado e interesse “para refletir sobre os processos de construção de Estados nacionais já consolidados e, através do exercício comparativo, pensar analiticamente sobre o processo histórico brasileiro” (REIS, 2009, p.28).

Diante das novas disposições da sociedade contemporânea e do impacto dos processos globais, a crise do Estado-nação é clara e são relevantes estudos que se ocupem da reflexão sobre sua condição atual. Reis esclarece que a maioria dos trabalhos sobre a questão se baseiam em dois olhares distintos. Primeiro, há os que acreditam na falência total do Estado-nação e “duvidam de seu futuro como organização política”. Em segundo lugar, numa visão que a Socióloga assume como a sua, estão os que “ênfatizam as transformações profundas pelas quais passam os Estados nacionais” (REIS, 2009, p.28).

Novas formas de organização do Estado suscitam, conseqüentemente, novos padrões das suas relações com a sociedade civil. Para repensar o Estado, a autora interpreta a relação deste com o mercado e com a sociedade, destacando que hoje esses atores adquirem novas funcionalidades, seja na forma como interagem uns com os outros ou, ainda, como conceitos analíticos: “Vemos, por exemplo, que a especialização funcional atribuída convencionalmente a cada um desses atores/conceito já não se sustenta” (REIS, 2009, p.38).

Assim, o Estado assume funcionalidades inerentes ao mercado, quando elementos da lógica empresarial são apregoados como instrumentos para uma boa gestão pública, ou quando o próprio mercado adota a bandeira da responsabilidade social corporativa, assumindo em sua conduta normativa responsabilidades antes defendidas como que exclusivas da égide estatal. Neste contexto, a sociedade também assume um novo papel, com funcionalidades antes relegadas ao Estado e ao mercado, correspondendo a um “terceiro princípio” de organização social, independente destes últimos:

(...) a sociedade que antes era vista como ator ou sujeito que se valia, em combinações variáveis de recursos de Estado e recursos de mercado para se organizar, agora é ela mesma vista como um repositório típico de recursos de organização. Ela pode ser designada como ‘sociedade civil’, como terceiro setor, comunidade republicana, ou ainda outros nomes, mas o que há em comum entre todos eles é a ideia de que a sociedade tem recursos próprios para lidar com problemas coletivos, recursos esses distintos da autoridade e do mercado (REIS, 2009, p.39).

A autora reflete sobre o novo papel da sociedade civil no mundo atual e a pouca importância que os cientistas sociais dão ao tema, destacando a ideia que os problemas sociais deveriam ter “combinações variáveis de mercado e autoridade” para sua resolução, considerando hoje, um terceiro ator, esclarecendo que a visão anterior:

(...) dá lugar a uma visão tripartite, que concebe o estado, mercado e sociedade civil como fontes de recursos organizativos complementares. Essa nova percepção dos mecanismos de organização da sociedade constitui uma mudança cultural de grandes proporções, que, no entanto tem sido pouco apreciada pelos cientistas sociais (REIS, 2009, p. 39).

Ainda em relação ao Estado nacional, a autora afirma que este “continua sendo um ator de relevância indiscutível”, mas que alguns dos papéis tradicionalmente por ele

desempenhados estão hoje obsoletos. E propõe “repensar como que o poder público pode se estruturar diante dos desafios presentes.”. Para conduzir sua reflexão destaca três questões sobre como os Estados nacionais podem ser estruturar para os desafios contemporâneos. A primeira gira em torno da “regulação da produção de bens e serviços e sua distribuição”; propõe, em seguida, pensar como se dá a “interação entre o poder público e a sociedade civil”; por fim, destaca a importância da “avaliação dos resultados de políticas sociais alternativas” (REIS, 2009, p. 46).

Concentramos nossa atenção para a segunda questão proposta, ou seja, a relação sociedade civil e Estado. Nesse sentido, a autora lembra que as “entidades do setor público não governamental” constituem parte importante do chamado “capital social” e que este “carece de alguma forma de regulação”. Assim, destaca a importância sobre a reflexão da representação dos diferentes segmentos sociais no processo de diálogo com o Estado e quais os interesses que estão presentes nesse processo:

(...) a reflexão crítica pode contribuir para lançar luz sobre questões como a emergência de monopólios de representação e consolidação de novos privilégios em contextos onde as chances de participação são muito desiguais, dessa forma propiciando a sobreposição de interesses específicos (REIS, 2009, p. 48).

A questão anterior está diretamente ligada à dinâmica dos conselhos e como que estes adquirem papel fundamental no diálogo com o Estado, por serem espaços institucionalizados pensados para esse fim, ao mesmo tempo em que leva-nos a pensar sobre a questão da representação nos Conselhos e das condições efetivas para cumprirem seu papel. Além claro, da recorrente crítica feita a esses espaços, de que muitas vezes funcionam como instâncias de legitimação de políticas públicas com as quais a sociedade não concorda.

Ruth Cardoso (2004), pensando a década de 90, também aponta novas formas de articulação entre Estado, sociedade e mercado e destaca que “o que era antes uma tarefa dos governos passou a ser visto como uma obrigação de todos”, quando se refere ao combate das desigualdades sociais que marcam nossa sociedade. Aponta, ainda, a clareza e indignação da sociedade brasileira em relação à nossa “extrema desigualdade”, assinalando que vivemos um momento propício ao “debate sobre novos caminhos para uma sociedade melhor” (CARDOSO, 2004, p. 2). Entretanto, devemos levar em

consideração que tal período foi caracterizado pelos ditames neoliberais e que a conjuntura retratada é marcada pela crise fiscal dos Estados, com cortes nas despesas com as políticas sociais e na reformulação das concepções governamentais que condicionam a lógica de Assistência Social. Combina-se a esse quadro a expansão do terceiro setor e a implementação de experiências inovadoras no campo das políticas públicas.

Diante desse panorama econômico, Cardoso (2004) explica que a “renovação” das políticas sociais, a partir de ações e programas em que prevalece o estímulo à “participação comunitária e a sociedade civil mobilizada”, é um fenômeno presente em vários países da América Latina. Exemplifica a experiência chilena, durante o governo neoliberal de Felipe Aylwin, na década de 90, e o caso mexicano com o *Progres*, em que foi enfatizada “a necessidade de promover o capital social das comunidades”. Mostra que o debate sobre a renovação das políticas sociais ampliou-se durante os anos 90 na América Latina, inclusive com o engajamento de organismos internacionais de financiamento (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial) “na discussão sobre as parcerias com a sociedade civil e novas metodologia que promovem a participação” (CARDOSO, 2004, p.5).

Encontramos no cenário traçado uma nova disposição do Estado, menos rígido e com uma estrutura menos monolítica e mais permeável à participação de outros atores, oriundos da sociedade civil e do mercado, na concepção e implementação de políticas públicas, antes vistas, apenas, como de responsabilidade do Estado, mas agora vislumbradas como um trabalho de parceria em prol do combate as desigualdades. Segundo a autora:

As novas formas de participação e mobilização abriram as portas para as parcerias entre governos (locais, estaduais ou federais) e ONGs, empresas (grandes e pequenas), universidades e associações de vários tipos. Novos atores sociais se mobilizam fora do Estado e muitas vezes contra ele, naqueles países onde a luta contra a ditadura desenvolveu uma nova concepção de responsabilidade do cidadão e da participação democrática (CARDOSO, 2004, p.5).

Porém, devemos ficar atentos, que a parceria entre Estado, sociedade e mercado apregoada por Cardoso (2004), não isenta o Estado de suas responsabilidades, conforme

ela mesma afirma em seu texto. Mas, isso não significa que as políticas públicas de educação devam ser pensadas e definidas exclusivamente por seus organismos, pelo contrário, a presença de diferentes atores no debate e ação política oportuniza o aparecimento de novas demandas, nascidas principalmente como frutos da participação da sociedade no campo das políticas públicas, contribuindo, de forma eficaz, no combate às desigualdades sociais.

Os setores discriminados necessitam de uma política afirmativa para conseguirem sua inclusão como consumidores dos serviços públicos. Portanto, as intervenções executadas por grupos da sociedade civil são indutoras de demandas e devem trabalhar em sintonia com as oportunidades que podem ser exploradas no espaço público (CARDOSO, 2004, p.6).

Neste sentido, não se pode deixar de citar a Campanha Contra a Fome⁷, capitaneada por Herbert de Souza, o Betinho, e que se constituiu em um marco nas relações da sociedade civil com o Estado e como exercício e prática da cidadania. O principal mérito da Campanha Contra a Fome foi mostrar o papel que cada um de nós possui no processo de transformação da sociedade brasileira em uma sociedade menos desigual e mais democrática.

Reforçamos que a perspectiva da responsabilidade do Estado na implementação e manutenção das políticas públicas não exclui a importância da participação da sociedade no processo de definição das políticas públicas e, de forma particular, nas políticas sociais. Estas podem ser entendidas como tendo suas origens nas demandas surgidas a partir das relações capitalistas ligadas ao trabalho, conforme assinala o trecho a seguir:

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir do processo de tomada de decisões que envolvem órgãos

⁷ A Ação da Cidadania Contra a Miséria, a Fome e Pela Vida foi um movimento iniciado com o objetivo de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil para combater problemas emergenciais do país, entre eles a fome e o desemprego. Criado em junho de 1993, começou arrecadando alimentos para distribuí-los à população de baixa renda. O movimento ficou conhecido como Campanha Contra a Fome. Logo ganhou proporções e ampliou suas atividades, promovendo ações concretas de combate à miséria. Ao longo de sua existência, centenas de comitês foram criados e hoje estão espalhados pelo Brasil e exterior.

públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas às políticas estatais. E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Nestes termos, entendemos educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos (HOLFLING, 2001, p.2).

Associado ao presente contexto pode-se pensar no direito à educação como instrumento formador da cidadania política e que sua garantia a toda população condiciona diretamente as condições para o exercício da participação política e da redução das desigualdades sociais.

O direito à educação passa a ser politicamente exigido como uma arma não violenta de reivindicação e de participação política. Desse modo, a educação como direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de redução de desigualdades e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre povos de todo o mundo (CURY, 2002, p. 261).

Importante assinalar que hoje o discurso da cidadania está disseminado nos mais distintos espaços da vida pública. Quando se fala de relação da sociedade com o Estado, logo se remete à participação como um direito de cidadania. Nesse sentido, a educação é uma política pública que atinge a todos, influenciando no cotidiano das pessoas e no desenvolvimento econômico e social do país e que explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Conforme afirma Cury:

Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania. E tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para a reinserção no mundo profissional (CURY, 2002, p.245).

Outra questão importante na relação da sociedade civil com o Estado é a cultura política que cada sociedade acumula. Refletindo sobre as principais diretrizes políticas presentes na “renovação” proposta para a implementação das políticas sociais, tais como: “capital social”, “participação comunitária” e “sociedade civil mobilizada”, percebe-se que o

lugar da sociedade civil nesse processo está definitivamente marcado. Porém, não podemos esquecer que as políticas públicas, em última análise, são fruto da correlação de forças presentes na sociedade, sendo o Estado, a arena de decisões e afirmação destas forças:

O processo de definição de políticas públicas pra uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do estado e da sociedade como um todo. Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representação, de aceitação, de rejeição. De incorporação de conquistas sociais por parte de determinada sociedade (HOLFLING, 2001, p.5).

Dessa forma, o Estado é um ator político e não apenas reflexo de outras dimensões de análise, ainda que visto em função das suas relações e não como “variável independente para fins analíticos” (REIS, 2009, p. 27). Nesse sentido, afirma-se a existência de novas configurações nos padrões da relação estatal com outros atores políticos em um contexto de mudanças nas relações da sociedade civil com o Estado, realidade esta, que justifica o estudo dos Conselhos como espaços de diálogo para a avaliação e proposição de políticas públicas, entendendo que os Cacs do Fundeb são espaços institucionalizados para o embate/diálogo em busca de alternativas que contribuam para que a Educação Básica funcione efetivamente no combate às desigualdades sociais brasileiras.

Apesar do presente cenário, é importante ressaltar, mais uma vez, que o Estado não está desresponsabilizado de suas “atribuições clássicas”, continuando a ser o responsável pelo provimento dos direitos sociais, particularmente da educação, cientes que o ensino fundamental é reconhecido como um direito desde 1934 e como direito público subjetivo desde 1988. Entretanto, a sociedade civil possui importante papel na defesa da garantia desse direito, precisando fazer valer a sua presença como ator político nos espaços institucionais de diálogo/cobrança ao Estado:

(...) a Constituição aciona a própria sociedade civil como espaço consciente de poder e controle democrático do próprio estado, a fim de que nenhum cidadão fique sem o benefício da educação escolar (CURY, 2002, p. 260).

Portanto, em suas configurações atuais, o Estado apresenta uma situação permeável à participação da sociedade civil para o acompanhamento das políticas públicas em educação, o que suscita a importância de estudos que investiguem sobre quais as condições existentes para os Cacs do Fundeb exercerem seu papel como espaços de gestão democrática e de definição de políticas educacionais. Portanto, pode-se dizer que o Estado, no contexto atual, é permeável porque novos atores entram pelos seus “poros”, de forma gradativa, deixando-o “mais úmido”, “mais maleável” e suscetível às diferentes demandas e vozes da sociedade civil, que são materializadas no que denominamos participação cidadã. Entretanto, tais mudanças não ocorrem ainda de maneira substancialmente forte a ponto de modificar contundentemente as formas de organização estatal e a cultura política. Por isso, apesar de permeável, o Estado não pode ser chamado de transparente.

Prosseguindo por essa lógica, a permeabilidade do Estado não é absoluta. Pelo contrário, ela é relativa e pode, até mesmo, servir a campos opostos, configurando-se como estratégia comum de projetos políticos antagônicos. Dagnino (2004) aponta que o impacto do processo neoliberal e de reestruturação do Estado durante os anos 90 criou o que ela denominou de “confluência perversa” entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal. Estes dois projetos marcaram o campo de disputa no processo de aprofundamento da democracia no Brasil e ambos necessitam de uma sociedade civil ativa e propositiva, além de um Estado que esteja permeável à participação da sociedade em espaços decisórios.

O projeto político democratizante tem como marco formal a Constituição de 88, que afirma o princípio da participação. Seu nascedouro remonta a luta contra o regime militar impetrada por diferentes segmentos da sociedade civil e na atuação dos movimentos sociais. Suas bases estão dispostas em dois pilares: inicialmente, no “restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária”, que possibilitou o deslocamento do projeto forjado no interior da sociedade para “o âmbito do poder de Estado”. Um segundo pilar, que vem como consequência do primeiro, é o rompimento do antagonismo Estado e sociedade civil em prol de uma “ação conjunta” (DAGNINO, 2004, p.96).

Já o projeto neoliberal, obedece aos princípios do Consenso de Washington⁸ e, resumidamente, propõe um Estado mínimo, através da progressiva isenção de seu papel de garantidor de direitos, transferindo responsabilidades para a sociedade civil e para a regulação do mercado.

Para Dagnino, a perversidade está no embate político que os distintos projetos imprimem: uma disputa de significados para referências comuns tais como participação, sociedade civil e cidadania. Nesse cenário, o apelo e a sedução que a participação provoca podem servir a dois projetos distintos de sociedade:

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (DAGNINO, 2004, p.96).

Em relação ao embate entre o projeto político democratizante e o projeto neoliberal, pode-se reportar a Bazílio (1998), que traça um panorama político da correlação de forças existentes no cenário nacional no tocante ao processo de luta pela garantia de direitos para as crianças e adolescentes e nos marcos constitucionais que norteiam as políticas públicas para este público. O autor reflete sobre o processo de participação da sociedade civil que desencadeia na Constituição Federal de 1988 e na luta pela implementação das conquistas promulgadas na Carta Magna, denominando a disputa da sociedade civil com grupos conservadores e com as concepções neoliberais dos governos vigentes como “a grande crise dos anos 90”. Vejamos:

⁸ A expressão Consenso de Washington, adotada como sinônimo de neoliberalismo, nasceu em 1989, criada pelo economista inglês John Williamson, ex-funcionário do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Numa conferência do *Institute for International Economics* (IIE), em Washington, Williamson listou políticas que o governo dos Estados Unidos preconizava para a crise econômica dos países da América Latina. Por decisão do Congresso norte-americano, as medidas do Consenso de Washington foram adotadas como imposições na negociação das dívidas externas dos países latino-americanos. Acabaram se tornando o modelo do FMI e do Banco Mundial para todo o planeta e muito criticada por movimentos nacionalistas e de esquerda. O neoliberalismo prega que o funcionamento da economia de mercado. Segundo seus defensores, a presença estatal na economia inibe o setor privado e freia o desenvolvimento. Algumas de suas características são: abertura da economia por meio da liberalização financeira e comercial e da eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros; amplas privatizações; redução de subsídios e gastos sociais por parte dos governos; desregulamentação do mercado de trabalho, para permitir novas formas de contratação que reduzam os custos das empresas.

(...) o processo constituinte que propiciou ganhos ou alargamento de direitos na perspectiva da chamada sociedade civil organizada provocou também, contraditoriamente, uma contra ofensiva de grupos conservadores ou identificados com o capital que, imediatamente após a sua promulgação, desfecharam intensa campanha na imprensa pela imediata reforma da Carta. Estavam lançadas as bases da grande crise dos anos 90: fora aprovado em 1988 um texto inspirado na social-democracia europeia para ser executado por governos que foram posteriormente eleitos com compromissos (neo)liberais” (BAZILIO, 1998, p. 120).

A participação, com certeza, é a maior expressão do projeto político democratizante. Sendo assim, a mudança de sentidos do termo levanta questões por parte dos segmentos presentes nos espaços de participação e atuantes no processo de estreitamento e aproximação da sociedade com o Estado, no que se refere a sua dimensão “permeável”. São elas: qual o papel político desses atores? A ocupação desses espaços – os poros do Estado permeável– realmente se constituem na melhor estratégia política a ser adotada? A quem estão, realmente, fortalecendo com a sua participação?

A agenda neoliberal no Brasil não difere das exigências e ajustes estruturais adotadas em nível global. Entretanto, segundo Dagnino (2004), o projeto neoliberal encontra no Brasil “um contentor relativamente consolidado”, o que provoca a abertura de um campo de disputa e de uma necessária interlocução entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante, que se encontram “face a face” no interior dos espaços públicos de participação. Vale lembrar que o cenário é de inflexão nas relações entre o Estado e a sociedade civil, sendo que esta última aposta numa “ação conjunta” com o primeiro, ao invés do confronto que marcou a década anterior. A relação entre os dois projetos pode ser expressa conforme segue:

Assim, grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado. Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que esses dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais (DAGNINO, 2004, p. 99).

Além da disputa no campo ético-político, a permeabilidade relativa do Estado é marcada pela diversidade interna do Estado e também pela escolha das prioridades que serão objeto de participação da sociedade nos espaços de decisão. Nesse sentido, algumas lutas são rechaçadas e não encontram espaço na agenda pública. Sendo assim, alguns contextos são mais permeáveis do que outros e determinadas demandas ficam condicionadas não apenas à abertura para a participação, mas também pela correlação de forças da sociedade e as demais variáveis que ditam a agenda política. Essa escolha de prioridades e a construção da agenda pública, em que as demandas passam da situação de “estado de coisas” para se constituírem posteriormente em um “problema político”, é muito bem descrita por Rua :

Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Nesse caso, trata-se de um estado de coisas – algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um problema político (RUA, s/d. pg. 5 e 6).

Como exemplo prático dessa permeabilidade relativa, em que nem todas as demandas conseguem atingir a materialidade no campo de disputa das políticas públicas em educação, é o fato da criação da Lei de Responsabilidade Educacional - LRE⁹ ter sido retirada do projeto de lei do Plano Nacional de Educação - PNE¹⁰, atualmente em tramitação no Congresso Nacional. A LRE, que propõe uma "ação civil pública de

9 A LRE, baseada na criação de uma "ação civil pública de responsabilidade educacional", se constitui de em um mecanismo que poderia ajudar a punir fraudes nos gastos dos governos com educação. A proposta de criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional foi uma das deliberações aprovadas na plenária final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Pelo menos seis projetos de lei com esse teor já tramitam na Câmara dos Deputados. Além de tornar mais severas as punições para os gestores que descumprirem a legislação educacional, como perda de mandato e inelegibilidade, a LRE também garantiria que as secretarias de educação municipais, estaduais e distrital se constituíssem como unidades orçamentárias, para que o titular da pasta seja o gestor dos recursos.

10 O projeto de lei que cria o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020 foi enviado pelo governo federal ao Congresso em 15 de dezembro de 2010. O novo PNE apresenta dez diretrizes objetivas e 20 metas, seguidas das estratégias específicas de concretização. O texto prevê formas de a sociedade monitorar e cobrar cada uma das conquistas previstas. As metas seguem o modelo de visão sistêmica da educação estabelecido em 2007 com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tanto as metas quanto as estratégias premiam iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais. Além disso, há estratégias específicas para a inclusão de minorias, como alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida. Universalização e ampliação do acesso e atendimento em todos os níveis educacionais são metas mencionadas ao longo do projeto, bem como o incentivo à formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação em geral, avaliação e acompanhamento periódico e individualizado de todos os envolvidos na educação do país — estudantes, professores, profissionais, gestores e demais profissionais —, estímulo e expansão do estágio. O projeto estabelece ainda estratégias para alcançar a universalização do ensino de quatro a 17 anos, prevista na Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

responsabilidade educacional", estava incluída como um das propostas do Plano e foi retirada deste último, segundo o governo, para não atrapalhar o andamento do projeto de lei do PNE, sendo então encaminhada em outro projeto de lei (sob o nº 8.039/2010). Para a questão, a alegação oficial do MEC foi de que “a retirada do tema da responsabilização teria ocorrido porque o governo não quis misturar sanção civil com metas de desempenho”¹¹ (DUARTE, 2011).

A permeabilidade relativa do Estado também fica explicitada nas resistências e limites impostos à participação e de outras práticas comuns da cultura política brasileira que são reproduzidas, ainda que em escalas diferentes, nos espaços públicos de participação. Portanto, diante do cenário retratado, é de vital importância a realização de estudos sobre como estão sendo preenchidos esses espaços abertos ao diálogo do Estado com a sociedade civil e como se inserem na trajetória do processo democrático brasileiro.

11 Ainda que tramite no Legislativo nacional em separado do PNE, é preocupante a retirada do tema da responsabilização do marco normativo que vai determinar as diretrizes, metas e estratégias a serem adotadas para os próximos dez anos na educação brasileira e que se constitui de instrumento de planejamento de longo prazo para o setor educacional. Além disso, a perda de sua organicidade com o PNE e as dificuldades e resistências políticas à sua aprovação como lei, pelo menos como proposto inicialmente no Plano, enfraquecem, em nossa opinião, a sua possível interlocução com os diferentes conselhos de políticas públicas, o que poderia se constituir de alternativa a ser explorada para o fortalecimento dos mecanismos de controle social.

Capítulo II - O Financiamento da Educação no Brasil

Neste capítulo, busca-se traçar uma trajetória da história do financiamento das políticas públicas na área de educação no Brasil e o caminho percorrido até chegarmos ao contexto atual, baseado na descentralização político-administrativa e na constituição de fundos contábeis. Num segundo momento, temos uma breve apresentação do Fundeb, adotando como estratégia sua comparação com o Fundef, destacando as diferenças presentes no atual Fundo em relação ao seu antecessor, inicialmente num panorama geral e, em seguida, com ênfase no que se refere às mudanças em relação ao controle social e à composição dos Cacs.

Começamos nossa análise apoiados na ideia desenvolvida por Pinto (2005). Pelo caminho traçado pelo autor, a história do financiamento da Educação no Brasil pode ser dividida em três distintos períodos:

- A primeira fase, nomeada por ele como “terceirizada”, com o Estado repassando aos jesuítas, na forma de monopólio, a responsabilidade da oferta e do financiamento da educação básica.
- Um segundo momento, com a responsabilização das câmaras municipais e governos estaduais, por meio de dotações orçamentárias.
- E um terceiro momento, após a Constituição de 1934, com a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos nos três níveis de governo para o financiamento da Educação.

O autor afirma que o “princípio da vinculação constitucional de recursos para a educação” tem sido a única forma de garantir recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (PINTO, 2005), ideia esta, presente em vários autores e que será explorada no desenvolvimento deste capítulo, através da elaboração do panorama histórico proposto. Nossa reflexão gira em torno da concepção de Estado vigente em cada período histórico da realidade brasileira e a principal questão a ser ressaltada diz respeito ao fato de a forma de organização do Estado ser determinante na adoção, ou não, da lógica de vinculação de percentuais de recursos para a educação.

Na maioria dos autores pesquisados, a primeira referência histórica sobre a temática do financiamento da educação no Brasil se remete à rede de escolas sob a responsabilidade dos jesuítas até o século XVIII. Já no ano de 1772, após a expulsão destes, é instituído o “subsídio literário”, imposto recolhido basicamente de açougues e alambiques de aguardente, destinado ao custeio das chamadas “aulas régias” (ESTEVES, 2007).

Um novo imposto é instituído em 1808, decorrente da transferência da Corte portuguesa para o Brasil, destinado ao financiamento de cursos superiores ligados à Corte e à carreira militar, os “quintos da coroa”. Tal imposto, relativo ao ouro encontrado na colônia, possibilitou a criação de instituições de ensino superior, ainda que restritas apenas aos locais onde a Coroa se instalou, no caso, Salvador e Rio de Janeiro, e funcionando de forma regular somente até o retorno da Corte para Lisboa (ESTEVES, 2007).

A questão central neste capítulo é a vinculação de recursos e como esta aparece nas Constituições Federais Brasileiras, embora nem sempre acompanhada da garantia de onde virão tais recursos. Começamos a explorar a questão logo na nossa primeira Constituição, a Carta Magna de 1824, que apesar de ditar a gratuidade da escola pública primária, não especifica a origem dos recursos necessários para a oferta desse direito:

A despeito de garantir a escola pública primária para todos – gratuita, ou seja, sem pagamento direto pelo usuário – esta não previa uma forma de captação e destinação dos recursos para fazer frente às suas despesas: construção e equipamentos das escolas, pagamento dos professores, custeio de sua administração (ANDRADE, 2002, *apud* MONLEVADE, 1998, p.205).

A política de descentralização da responsabilização da educação pública pelo poder central é institucionalizada em 1834, através do Ato Adicional à Constituição, que dispõe sobre “a passagem, para as províncias, do encargo de criar e custear as escolas públicas” (ESTEVES, 2007, p. 4). Como sabemos, a lógica da descentralização e da

transferência de responsabilidade entre os níveis do Estado prevalecem até hoje materializadas primeiro com o Fundef e, nos dias atuais, com o Fundeb¹².

O principal problema em relação à proposta de 1834 é que as províncias, para financiarem a educação pública, dependiam da sua capacidade de arrecadação através da cobrança de impostos derivados da “circulação de mercadorias”. Desta situação decorre que, tendo como referência o período de 1824 até a proclamação da Constituição de 1934, “o ensino público e gratuito evoluiu de forma mais lenta que a população escolarizável” (ANDRADE, 2002, *apud* MONLEVADE, 1998).

Seguindo cronologicamente e chegando ao século XIX, podemos questionar: por que esteve ausente na pauta política a discussão sobre a formação de um sistema nacional de ensino? A insuficiência de recursos para a área de educação durante todo o século XIX é tida como um dos motivos para as dificuldades encontradas na implementação desse Sistema, entendido como “forma de organização prática da educação”, contemplando uma ampla rede de escolas, em todo território nacional, com normas e objetivos comuns. (SAVIANI, 2007, p. 166). Como exemplo desse limitado aporte de recursos, temos que durante o período de 1840 a 1888, a média de investimentos na área educacional foi de apenas 1,8% do orçamento (SAVIANI, 2007, p. 167).

A política de vinculação de recursos para a Educação se constitui da obrigatoriedade de aplicação de percentuais previamente estabelecidos nas Constituições Federais. Como princípio e diretriz das políticas públicas em educação, surge, em 1921, na Conferência Nacional do Ensino Primário, que trouxe a proposta de aplicação de 10% da receita de impostos na educação (DUARTE; FARIA, 2010). Tal proposta foi consolidada na Constituição de 1934, que estabeleceu a vinculação de percentuais mínimos de recursos para a Educação: 10% para União e municípios e 20% para os estados e Distrito Federal. Destaca-se que nessa Carta Constitucional, associado ao estabelecimento da vinculação de recursos, foi recomendada a elaboração de um Plano Nacional de Educação. Tal fato acabou se constituindo como “vitorioso na formulação de uma

¹² A partir dessa constatação, podemos levantar a questão sobre a origem das diretrizes estruturais das políticas públicas em Educação atualmente praticadas e perguntar: a base das atuais políticas públicas educacionais teriam suas origens ainda nos tempos imperiais dessa Nação?

política educacional proposta pelos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932” (ANDRADE, 2002, p.3).

A proposta do Manifesto dos Pioneiros da Educação para o financiamento da educação pública, além da vinculação de recursos, incluía a criação de um fundo próprio destinado a este fim, como descrito no tópico em que são ditados os parâmetros necessários para a “autonomia da função educacional”, em seu capítulo 2 – A organização e administração do sistema educacional:

A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino incumbidos de sua direção (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932).

Anísio Teixeira, um dos principais signatários do Manifesto, foi fervoroso defensor da proposta da criação de fundos específicos para a educação. Entretanto, ele acreditava que “esses fundos não poderiam ficar a mercê das contingências orçamentárias” e “deveriam permitir acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores” (LIMA, 2006, p.24).

A vinculação constitucional de recursos não se mantém com a Constituição de 1937, outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937, no mesmo dia em que implanta a ditadura do Estado Novo. Chegamos à Carta de 1946, que, novamente, determina a vinculação de percentuais da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento de ensino, fixando os parâmetros de 10% para União e de 20% para estados, Distrito Federal e municípios. Ainda em relação à Constituição de 46, Cury (2007) afirma que esta retoma princípios presentes na carta Magna de 1934, “como a vinculação de impostos para o financiamento da educação como direito de todos, a distinção entre a rede pública e privada, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário”.

Segundo Lima (2006, p. 25), em 1947, agora na Assembleia Legislativa da Bahia, Anísio Teixeira, continuou com a defesa de fundos para a Educação. O fundo apresentado em 1932, debatido na Bahia em 1947, é detalhado apenas nos anos 1960.

Temos, então, a LDB de 1961, importante marco legal no arcabouço legislativo das políticas públicas em educação. Aprovada como a lei 4024/61 determina a vinculação de recursos e aprimora sua disposição legal, ao exigir a necessidade da previsão de metas quantitativas e qualitativas, apresentadas em um Plano Nacional de Educação, além do estabelecimento de um fundo específico em cada nível de ensino, cuja elaboração estaria a cargo do Conselho Federal de Educação - CFE¹³.

Anísio, quando do relatório de avaliação sobre o PNE, recomendou à adoção de um plano especial para a educação e que esta “passasse a merecer tratamento diferenciado entre as políticas públicas” (DUARTE; FARIA, 2010). Em relação ao fundo para educação, Anísio recomendava que tivesse suas verbas especificadas e incluídas no orçamento público, além da necessidade da fiscalização dos recursos aplicados e da “exclusiva destinação à obra da educação” (LIMA, 2006).

O período do Regime Militar foi administrativa e politicamente caracterizado pela lógica da centralização. O poder Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, assumiu as atividades desenvolvidas pelo CFE, passando a conduzir as políticas públicas de educação no Brasil (ANDRADE, 2002). Marcante é o fato da desvinculação dos recursos destinados a essa área, institucionalizada na Constituição de 67. Deste modo, ainda que a citada Constituição ampliasse para oito anos a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino, não ditava como garantir o cumprimento de tais disposições constitucionais, em função da desvinculação de recursos, em nome de uma maior flexibilidade orçamentária (ESTEVES, 2007).

¹³ O Conselho Federal de Educação foi criado em 1962, cumprindo o artigo 9º da lei 4024/61, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, substituiu o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação. Apesar de não ser um órgão executivo, e sim normativo, responsável apenas pela discussão da política de educação superior, abrigava pessoas de notável saber e experiência em educação, escolhidas diretamente pelo presidente da República para um mandato de seis anos. Dois anos após a sua criação ocorre o golpe de Estado que leva os militares ao poder. Como o mandato dos membros do CFE estava pela metade quando do golpe, era de esperar que sua composição continuasse a mesma, havendo uma ou outra alteração apenas por questões internas ao órgão. De fato, tomando apenas pelo elenco que assina as reuniões, isso parece ser verdadeiro. Porém, como está nas *Documenta*, havia pedidos de afastamento para uma única reunião e sem justificativa, bem como a substituição de membros sem o registro de nenhuma homenagem, como era a prática do órgão, ou então o registro do nome quando este nem mesmo estava no país. Em 1964, cinco conselheiros deixaram de fazer parte do grupo. Pelo perfil de alguns deles aparentemente constata-se que as alterações foram por razões políticas. A não concordância com o golpe de abril e as ligações partidárias, fez com que a maioria deles fosse exonerada ou dispensada, sendo que dois deles nem chegaram a constar sua saída nos Atos Oficiais da publicação mensal do Conselho (*À Guisa da Intervenção: o Conselho Federal de Educação e o Regime Militar de 1964*. Alan Rodrigues de Souza – IV Congresso Internacional de História. Maringá, Paraná, setembro de 2009. Disponível em <<http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/481.pdf>>).

De forma até mesmo contraditória, a vinculação de recursos para a educação, revogada na Constituição de 1967, é retomada com a Emenda Constitucional nº 1/1969, ainda que exclusivamente para os entes municipais. Vigorava o então Ato Institucional nº 05, conhecido como AI-5, e a redação dessa emenda, apesar de garantir a educação como um direito de todos e dever do Estado, não estabeleceu a vinculação de recursos para o governo central e para os estados, sendo obrigatória apenas para os municípios em, pelo menos, 20% da sua receita tributária destinada para o ensino primário. O tensionamento das forças políticas então existentes era baseado em dois argumentos distintos, embora ambos sustentassem a não vinculação de recursos para a Educação. O primeiro seria a política de concessão de bolsas, baseada principalmente na lógica assistencialista da Igreja Católica. O segundo, a tradição tecnocrática, que acreditava na vinculação de recursos como obstáculo para a administração pública (DUARTE; FARIA 2010).

Os anos 70 não experimentaram alterações marcantes quanto à lógica do financiamento da educação imposta pelo Regime Militar. Já nos anos de 1980, em um contexto econômico em que o Estado vivia um processo de endividamento, destaque para a Emenda Calmon, de dezembro de 1983, que entra em vigor somente em 86. Apesar de não garantir grandes volumes para a área de educação, a Emenda Calmon retoma a lógica da vinculação de recursos de impostos da União para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Além da reconquista da vinculação de recursos, podemos centrar o olhar na ideia de que, em função do ambiente político que respirávamos, os debates que cercaram a Emenda Calmon contribuíram para a associação da vinculação de recursos com a universalização e democratização do ensino e foram retomados na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987 (DUARTE; FARIA, 2010, *apud* MENEZES, 1998, pag.153).

O período de governos militares deixou uma grande “herança” de reivindicação democrática: a descentralização das políticas públicas. Durante os anos 80, a centralização e autoritarismo eram considerados como “filhos da ditadura”. A avaliação do período apontava para ineficiência, corrupção e ausência de participação. (ARRETCHE, 2002). Podemos colocar que, nos anos 80, o debate acontecia em torno de duas concepções opostas: o modelo militar, caracterizado na centralização e no autoritarismo, e as aspirações políticas da sociedade por uma gestão pública baseada na descentralização e na democratização do processo decisório.

A política federativa e o processo de descentralização administrativa são aprofundados ao longo da década de 1980 e as bases do Estado federativo no Brasil são recuperadas. Primeiro com o restabelecimento de eleições diretas para diferentes níveis de governo e, em seguida, com a descentralização fiscal e administrativa presentes na Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2002).

Marco da história política e da sociedade brasileira, a Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, estabeleceu a educação como direito de todos e a gratuidade de ensino público para todos os níveis de educação, em todo território brasileiro. A vinculação de recursos é ditada pelo artigo 212, que estabelece percentuais mínimos de aplicação de recursos na educação em cada esfera de governo, assim definidos: 18% para a União e 25% para Distrito Federal, estados e municípios da receita resultante de impostos e transferências (BRASIL, 1988).

Todavia, a descentralização das políticas públicas sociais não acompanhou a consolidação das instituições políticas administrativas. No início dos anos 1990, enquanto as primeiras estavam concentradas principalmente nas mãos do governo federal, a segunda já estava plenamente instaurada (ARRETCHE, 2002). Nesse sentido, o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso trouxe significativa alteração em relação à distribuição de competências entre os entes federativos. Não podemos deixar de associar ao movimento de distribuição de competências para estados e municípios, o processo neoliberal de Estado mínimo e a transferência de responsabilidades para sociedade civil e o mercado. A configuração então assumida pelo Estado é marcada por funcionalidades até então restritas ao mercado e à sociedade civil (REIS, 2009), e a políticas públicas são implementadas tendo como referência a égide neoliberal, em clara oposição ao modelo centralizador e monolítico, característico do período militar, conforme explicitado em seguida:

A agenda de reformas do Governo Fernando Henrique Cardoso objetivou rever esse paradigma: descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços (ARRETCHE, 2006, pg.32).

A agenda política efetuada na década de 1990 foi justificada pela interpretação de dois princípios presentes na Constituição de 1988: a descentralização e a participação. Nas

políticas de educação, acompanhando o princípio da descentralização, é editada a Emenda Constitucional 14/96, que vai redirecionar os recursos para o ensino por meio da criação do Fundef, reordenando a alocação de recursos para o ensino fundamental entre estados e municípios. Este Fundo foi regulamentado pela Lei 9.424/96, sendo implementado a partir de 1º de janeiro de 1997.

Os recursos do Fundef destinavam-se exclusivamente ao Ensino Fundamental e deviam ser utilizados pelos governos em ações de manutenção e desenvolvimento desse nível educacional, conforme o artigo 70 da Lei 9.394/96 – LDB, sendo obrigatória a utilização anual de, no mínimo 60% dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público. Implantado sob a lógica da descentralização e da autonomia dos entes federativos, o Fundef proporcionou uma significativa redistribuição das matrículas no ensino fundamental. O resultado foi, principalmente, a transferência das matrículas das esferas estaduais para as municipais. Conforme exemplifica Arretche (2006), no período de 1997 a 2000, enquanto o total das matrículas no setor público apresentou um aumento de 6,7%, as matrículas municipais aumentaram 34,5% e, no mesmo período, as matrículas da esfera estadual tiveram uma diminuição de 12,4%. Essa mudança de cenário fica retratada na tabela a seguir.

Tabela 6 - Matrículas Ensino Fundamental 1997- 2000, por esfera de governo.

1997				2000			
Estadual		Municipal		Estadual		Municipal	
nº alunos	participação						
18.098.544	59,3%	12.436.528	40,7%	15.863.140	48,7%	16.728.785	51,3%

Fonte: Censo Escolar 1997/2000, adaptado: ARRETCHÉ, 2006, pg.39.

Outro princípio presente na Constituição Federal de 88, o da participação, é contemplado na disposição do Fundef, com a criação de seus Cacs. A implementação desses conselhos se tornou obrigatória em cada estado e em cada município do território nacional, com o repasse de recursos condicionado à sua criação.

A trajetória histórica traçada leva a refletir que, de forma geral, houve um “descaso” das autoridades com a educação pública brasileira, não sendo esta considerada com a devida importância no processo de administração do Estado brasileiro (ESTEVES, 2007). O financiamento da educação esteve caracterizado pela negligência do Estado no que se

refere às condições necessárias para a implementação de políticas públicas ao não garantir a disponibilidade de recursos suficientes para sua efetivação. Por outro lado, deve-se registrar que a vinculação constitucional de recursos é essencial para a garantia do financiamento educacional no país, ainda que não seja “suficiente para propiciar valores financeiros que assegurem um ensino com um padrão mínimo de qualidade” (PINTO, 2005, p.4).

Sendo assim, percebemos que a vinculação de um percentual mínimo de recursos para a educação não é uma opção recente na história brasileira. Como visto, o período de vinculação de recursos (PINTO, 2005) começa efetivamente com a Constituição Federal de 1934 e permanece até os nossos dias, materializado hoje, na forma do Fundeb. A lógica da vinculação institucional de recursos é interrompida nos períodos ditatoriais e de governos militares e pode ser associada como uma marca dos governos democráticos, conforme demonstra Menezes:

A vinculação se apresentou de forma intercalada nas Cartas Constitucionais, tendo sido revogada na Constituição da ditadura do Estado Novo (decretada em 1937) e na carta de 1967, que sucedeu o golpe militar de 1964. Afora os momentos da descontinuidade, a vinculação assumiu percentuais crescentes, apresentando o seu maior valor quando da promulgação da atual Carta Constitucional, em 05 de outubro de 1988 (MENEZES, 2005, p.22).

Ainda nesse sentido, trazemos a tabela a seguir, que apresenta de forma sintética e simplificada as épocas em que vigoraram os mecanismos institucionais de vinculação de percentuais mínimos de recursos para a educação, as respectivas Cartas Magnas ou Emendas Constitucionais em que foram dispostas tais vinculações e os percentuais aplicados em cada momento.

Tabela 7: Vinculação de recursos para a educação brasileira, por Carta Constitucional e percentual aplicado.

Entes Federados	Percentual de recursos vinculados						
	CF 34	CF37	CF46	CF 67	EC 01/69	EC 24/83	CF 88
União	10	Revogou a vinculação	10	Revogou a vinculação	-	13	18
Estados e DF	20		20		-	25	25
Municípios	10		20		20	25	25

Fonte: MENEZES, Janaina S. S. O financiamento da educação no Brasil: O Fundef sob a perspectiva de seus idealizadores. Porto Alegre: PUCRS, 2005. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2005.

Chegando aos nossos dias, podemos olhar o atual momento a partir das proposições relativas à questão do financiamento da educação consolidadas no documento final da Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010¹⁴, que retrata com acuidade as demandas e a riqueza do debate expressado nessa Conferência e a miríade de segmentos hoje mobilizados no campo de disputa das políticas públicas em educação. Nesse sentido, destacamos citação que explicita a participação da sociedade no atual debate educacional:

Recursos não são mais uma questão dos técnicos em planejamento; são pauta dos sindicatos de trabalhadores em educação, de organizações não governamentais e, certamente, são pauta das diferentes associação de gestores educacionais como, por exemplo, da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME). Ganham, assim, legitimidade a presença do tema e a explicitação das disputas diretamente relacionadas a ele (GOUVEIA; BARBOSA, 2010, pg. 792).

Tendo como referência o documento final da CONAE 2010, Gouveia e Barbosa (2010, p. 806) apresentam um mapeamento das principais propostas aprovadas no eixo “Financiamento Público” dessa Conferência e a forma pela qual cada proposta precisa

¹⁴ A Conferência Nacional de Educação – CONAE aconteceu de 28 de março a 01 de abril de 2010, no Centro de Convenções de Brasília e teve como tema "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação". A Conferência foi planejada de forma a ser um espaço democrático aberto pelo Poder Público para a participação de diferentes segmentos da sociedade na elaboração de propostas para o desenvolvimento da Educação Nacional. Organizada de forma a tematizar a educação escolar, da Educação Infantil à Pós Graduação, teve os seguintes eixos temáticos:

I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;

II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação;

III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar.

IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação.

V – Financiamento da Educação e Controle Social.

VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

ser encaminhada para ser efetivada como política pública. No que se refere à questão da “Vinculação de Recursos” foi proposto o fim da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF na educação e da Desvinculação dos Recursos da União - DRU¹⁵; ampliação dos recursos vinculados em relação ao PIB; novos recursos para a educação, oriundos de *royalties* e do Pré-Sal. Para a implementação das duas primeiras propostas, é necessário reforma constitucional; para a terceira, lei específica. Quanto ao tema “Publicização dos Investimentos” foi proposta a criação “de instrumentos que promovam a transparência na utilização dos recursos públicos e sua divulgação, pelos sistemas de ensino e pelas escolas, para toda a comunidade local e escolar”. Para tanto, é necessário a inclusão da proposta como meta no PNE.

Em resumo, podemos constatar que as políticas públicas em educação e os seus mecanismos de financiamento, de certa forma, demonstram a correlação de forças da sociedade e do poder de Estado vigente em cada período histórico. Em muitos momentos, o enfrentamento no campo de disputa perfila em lados opostos atores que trazem diferentes concepções de educação e de Estado. E, conforme fica explícito no presente texto, temos uma trajetória marcada pela atuação de um Estado que procurou se eximir de sua responsabilidade de oferecer uma educação pública de qualidade para todos, o que explica o fato de a educação ter sido historicamente ofertada como privilégio das classes dominantes, ao invés de um direito de todos, conforme atesta o grande contingente de excluídos da escola durante a maior parte da história brasileira.

Além disso, o resgate histórico oferece bases para uma reflexão sobre como chegamos a presente situação, não só no que se refere a pouca qualidade da educação pública oferecida atualmente, mas também de sua face político-administrativa, caracterizada pelo princípio da descentralização e organizada por fundos contábeis e recursos vinculados institucionalmente. Entretanto, tais políticas, até o momento, não se mostraram eficazes para impulsionar os indicadores educacionais do país e também não

¹⁵ A Desvinculação de Recursos da União – DRU passou a ter esse nome apenas em 2000, mas foi criada em 1994, no governo FHC sob o nome de Fundo Social de Emergência, foi posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal, que vigorou até 31 de dezembro de 1999, e a partir do ano 2000 passou a se chamar DRU. De forma resumida, a DRU é um mecanismo que permite ao Executivo gastar livremente 20% das receitas provenientes de contribuições sociais, exceto as previdenciárias, o que representa cerca de R\$ 62,4 bilhões disponíveis para ano de 2012. Em 20 de dezembro de 2011, o plenário do Senado aprovou a proposta de emenda à constituição (PEC 114/2011) que prorrogou a vigência da Desvinculação de Receitas da União até 2015.

vem contribuindo de forma consistente para a reversão do quadro nacional de desigualdades da educação pública brasileira.

Fundeb e Fundef: suas diferenças e semelhanças.

Em 1º de janeiro de 2007, após 10 anos de vigência nacional do Fundef, tem início a implementação do Fundeb. Mais do que um sucessor, o Fundeb foi pensado para ser uma expansão e um aprimoramento daquele. O novo Fundo manteve aspectos presentes no desenho do seu antecessor, mas trouxe novidades em sua configuração. As mudanças foram pensadas de modo a garantir a expansão do financiamento para todos os níveis, etapas e modalidades da Educação Básica.

Para ilustrar, de forma geral, as diferenças entre os dois Fundos trazemos o quadro a seguir com essas diferenças, apresentando em 11 diferentes itens. Uma leitura atenta permite uma compreensão da lógica contábil proposta para o financiamento da educação básica e o sentido da ampliação do atendimento em sua passagem para o Fundeb. Após um olhar geral para o quadro, adotamos um olhar direcionado para as principais mudanças propostas no Fundeb, e as que estão mais diretamente relacionados ao desenvolvimento do presente estudo, no caso, as inovações no campo do controle social, e, mais especificamente, nos Cacs.

Quadro 2: Comparativo Fundef e Fundeb.

Parâmetro	FUNDEF	FUNDEB
1) Vigência	10 anos (de 1997 até 2006)	14 anos (de 2007 até 2020).
2) Alcance	Ensino Fundamental	Toda a Educação Básica
3) Número de alunos	30,2 milhões (Censo Escolar 2005)	52 milhões, a partir do quarto ano de vigência do Fundo (censo 2010)
4) Fontes de recursos que compõem o Fundo	<p>a) 15% de contribuição de estados, DF e municípios sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (FPE) - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (Iplexp) - Desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/96) <p>b) Complementação da União</p>	<p>a) Contribuição de estados, DF e municípios de: 16,66% no primeiro ano; 18,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano, sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (FPE); - Fundo de Participação dos Municípios (FPM); - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI exp.); - Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96) <p>b) Contribuição de estados, DF e municípios de 6,66 no primeiro ano; 13,33% no segundo ano; 20%, a partir do terceiro ano, sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doações (ITCMD); - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); - quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios <p>c) Complementação da União</p>
5. Montante de recursos	R\$ 35,2 bilhões (2006, sem complementação da União)	Consideradas as estimativas (em valores de 2006) e a escala de implantação gradual do Fundo, os montantes previstos de recursos (contribuição de Estados, DF e municípios, sem complementação da União), seriam: <ul style="list-style-type: none"> ◦ R\$ 41,1 bilhões no primeiro ano ◦ R\$ 45,9 bilhões no segundo ano ◦ R\$ 50,7 bilhões no terceiro ano
6. Complementação da União ao Fundo	<p>R\$ 313,7 milhões</p> <p>Não havia definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ R\$ 2 bilhões em 2007 ◦ R\$ 3 bilhões em 2008 ◦ R\$ 4,50 bilhões em 2009 ◦ 10% do montante resultante da contribuição dos estados e municípios a partir de 2010 quarto ano
7. Total geral de recursos do fundo	R\$ 35,5 bilhões em 2006	Previsão com valores de 2006: <ul style="list-style-type: none"> ◦ R\$ 43,1 bilhões em 2007 ◦ R\$ 48,9 bilhões em 2008 ◦ R\$ 55,2 bilhões em 2009

8. Distribuição dos recursos	Com base no número de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no número de alunos da educação básica (creche, pré-escolar, fundamental e médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a escala de inclusão: ° Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100%, a partir do primeiro ano, ° Alunos da educação infantil, ensino médio e EJA: 33,33% no primeiro ano; 66,66% no segundo e 100% a partir do terceiro.
9. Utilização dos recursos	Pelo menos 60% dos recursos devem ir para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. O restante, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.	Mínimo de 60% para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Tabela Adaptada. Fonte: BRASIL. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Fundeb*. Disponível em <www.fnde.gov.br/...fundeb/...quadrocomparativofundebfundef/download>. Acessado em 14/04/2011.

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. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal. Assim como no Fundef, o Fundeb efetua a distribuição de recursos tendo como base o número de alunos matriculados no ano anterior, informado pelos dados do Censo Escolar do INEP.

Com a ampliação da vinculação de recursos para toda a Educação Básica proposto no Fundeb, e não apenas para o Ensino Fundamental, como preconizava o Fundef, chegamos a um total de 52.580.452 (INEP) de matrículas no ano de 2010, com a receita estimada na ordem de 94,48 bilhões para 2011, já com sua implementação plena em relação às fontes, distribuição de recursos e alunos atendidos. Para efeito de comparação, o Fundef atingiu um total de 30,2 de milhões de matrículas em seu último ano de vigência (2006), conforme os números do Censo Escolar de 2005.

A primeira diferença entre o Fundeb e o Fundef que destacamos é o tempo de vigência estabelecido para cada um dos Fundos. Enquanto o Fundef vigorou por dez anos, o Fundeb tem disposto no texto da lei uma vigência de 14 anos, ou seja, de 2007 até 2020.

Diferentemente do Fundef, que teve o recolhimento dos percentuais das fontes de recursos que compõem o Fundo realizado de forma integral já no primeiro ano de sua implantação, o Fundeb adotou um avanço progressivo dos percentuais de suas contribuições durante os três primeiros anos de sua vigência. Tal fato foi justificado pela inclusão de novos impostos e pelo aumento nos percentuais das alíquotas para as contribuições já recolhidas pelo antigo Fundo. Por outro lado, a cobertura dos níveis e modalidades financiados pelo Fundeb também acompanharam o princípio da implementação gradual nos três primeiros anos, ficando escalonadas conforme a tabela seguinte:

Tabela 8: Cobertura do Fundeb (Implementação).

Etapa/modalidade de ensino	2007	2008	A partir de 2009
Ensino fundamental	100%	100%	100%
Educação Infantil, Ensino Médio e EJA	33,33%	66,66%	100%

Além dos recursos originários dos estados e municípios, verbas federais também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira com o objetivo de assegurar um valor mínimo nacional de gasto aluno/ano aos estados em que tal limite mínimo não for alcançado com recursos próprios (Brasil, 2010). Conforme tabela seguinte:

Tabela 9: Valor Mínimo Nacional – Fundeb (2007-2011).

Ano	Valor Mínimo Nacional (em R\$)
2007	993,61
2008	1.132,34
2009	1.350,09
2010	1.414; 85
2011	1.722,05

Fonte: FNDE

No tocante à complementação da União ao Fundeb, esta ocorre nos mesmos moldes do Fundef: sempre no âmbito de cada estado, município ou Distrito Federal, quando o valor por aluno não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente. O valor dessa complementação é definido preliminarmente e, conseqüentemente, também o cálculo do valor mínimo aluno/ano, a serem aplicados. A seguir, os valores da complementação da União para os anos de 2007 a 2011:

- 1º ano (2007) – R\$2 bilhões de reais
- 2º ano (2008) – R\$3 bilhões de reais
- 3º ano (2009) – R\$4,5 bilhões de reais

4º ano (2010) – R\$6,8 bilhões de reais (10% do valor do fundo)

5º ano (2011) – R\$7, 8 bilhões de reais¹⁶

Fundeb e Controle Social

No que diz respeito ao controle social, o Fundeb aperfeiçoou as regras do seu antecessor, visto que “as fragilidades reveladas no período do Fundef levaram ao aperfeiçoamento das regras dos conselhos, acerca de sua autonomia, composição e instrumentos” (SENA, 2007, p.18). A primeira mudança no campo do controle social, mais especificamente quanto ao funcionamento dos Cacs, diz respeito à eleição do presidente do conselho, que deve ser escolhido pelos seus pares, sendo vedada a eleição do representante do governo gestor para essa posição.

Quanto à composição dos Cacs, no Fundeb observa-se uma ampliação em relação ao número mínimo de representantes nos conselhos do Fundef. Nestes últimos, conforme estabelecido em lei, tínhamos na composição no mínimo, quatro integrantes:

- um representante da secretaria municipal de educação;
- um representante de professores e diretores;
- um pai de aluno;
- um servidor das escolas públicas do ensino fundamental.

Já no Fundeb, a composição dos seus Cacs está disposta na Portaria 430/2008, que estabelece que nos municípios os Conselhos devem ser compostos por, no mínimo, nove membros, sendo:

- 2 representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 representante dos professores da educação básica pública;
- 1 representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- 1 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- 2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

¹⁶ A partir do seu 4º ano de vigência, ou seja, 2010, a complementação da União nunca poderá ser inferior ao percentual de 10% do valor total do Fundo.

- 2 representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um deles indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Ficou ainda estabelecido que os Conselhos do Fundeb não podem possuir qualquer tipo de subordinação ou vínculo com o poder executivo local, devendo obedecer uma renovação periódica dos mandatos, sendo ainda listada uma série de garantias aos conselheiros para o exercício de suas atribuições de forma autônoma. Tais garantias estão expressas no artigo 24 da Lei 11.494/2007, em seu parágrafo 8 e foram sistematizadas por Sena (2008) e são destacadas em seguida:

- Isenção de obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão de exercício de suas atividades e sobre pessoas que lhe confiaram as informações – artigo 24, §8, III;
- vedação de exoneração ou demissão sem justa causa ou transferência involuntária de professores, diretores e servidores - – artigo 24, §8, IV, “a”;
- vedação de atribuição de falta injustificada em função de atividades do conselho - artigo 24, §8, IV, “b”;
- Afastamento involuntário da condição de conselheiro - artigo 24, §8, IV, “c”;
- vedação de atribuição de falta injustificada às atividades escolares, em função das atividades do conselho, quando os conselheiros foram estudantes - artigo 24, §8, V (SENA, 2008, p. 25).

A portaria dispõe também sobre a escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas, que deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam tais segmentos. Aos nove representantes elencados, devemos acrescentar no caso dos municípios onde houver Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar, um representante de cada um desses órgãos no Cacs do Fundeb (BRASIL, 2008).

Portanto, somando-se à composição mínima de 9 representantes os conselheiros indicados pelo Conselho de Educação e pelo Conselho Tutelar, temos na prática, um total de 11 representantes para os Conselhos do Fundeb. Pode-se, chegar, porém, a um total de 13 conselheiros, de acordo com o disposto no artigo 3º da Portaria 430/2008, que estabelece até mais dois segmentos sociais representados no Cacs, desde que isto seja observado na norma legal de criação do Conselho (BRASIL, 2008).

A fim de averiguar, ainda que preliminarmente, qual o número de integrantes que na prática compõem os Cacs do Fundeb, foi realizada uma pesquisa na página do FNDE, na qual é disponibilizada a consulta ao cadastro destes órgãos nos três níveis de governo. No quadro 2 está representada a situação dos Cacs nos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Para a elaboração do seguinte quadro coletamos dados no *site* do FNDE, o qual deve ser alimentado conforme o artigo 8º da Portaria 430/2008, que estabelece os procedimentos para o cadastramento dos conselhos no Sistema CACS-FUNDEB. Os dados do município do Rio de Janeiro foram coletados na página eletrônica de seu Conselho, disponível a partir do *site* da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, visto que seus dados, assim como o de outros municípios, estão incompletos ou desatualizados no *site* do FNDE.

Apesar de não contarmos com dados atualizados para parte dos municípios pesquisados (em alguns consta a relação dos representantes de gestões anteriores), observamos que, na prática, a composição dos conselhos varia de 10 a treze representantes. O banco de dados acessado mostra que 02 municípios contam com 10 representantes em seus Cacs, 09 municípios com onze, 01 município com 12 e 03 municípios com treze representantes. Tivemos ainda dois municípios com a relação dos conselheiros incompleta e, portanto, não atendendo as disposições da portaria regulatória.

Quadro 2 - Composição dos conselhos do Fundeb- Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	Composição n° de conselheiros	Mandato	Situação	Representação do 12° e 13° componente
Rio de Janeiro	13	11/06/07	Cadastro iniciado	02 representantes para Pais de Alunos e Estudantes de Ed. Básica
Belford Roxo	10	02/05/09	Irregular - em modificação	
Duque de Caxias	11	07/11/07	Irregular- em modificação	
Guapimirim	11	02/07/07	Não existe mandato ativo para este conselho (os conselheiros estão listados no site)	
Itaboraí	11	30/04/07	Cadastro iniciado	
Magè	-	11/02/11	Irregular- em modificação	
Japeri	11	09/08/07	Aguardando documentação	
Mesquita	13	18/08/09	Regular	02 representantes do Conselho Tutelar e Diretores de Escolas
Nilópolis	11	13/08/09	Irregular - aguardando documentação	
Niterói	11	10/02/10	Regular	
Nova Iguaçu	10	22/11/09	Regular	
Paracambi	11	14/07/10	Regular	
Queimados	13	17/12/08	Irregular	Legislativo e 02 representantes do sindicato estadual de professores.
São Gonçalo	08	08/09/09	Cadastro iniciado	
São João de Meriti	11	11/01/10	Regular	
Seropédica	12	08/08/07	Irregular	Legislativo
Tanguá	11		Não existe mandato ativo para este conselho (os conselheiros estão listados no site)	

Fontes: https://www.fnnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem <acessado em 07/04/2011> e site do Cacs do Fundeb do Rio de Janeiro.

A leitura do quadro provoca reflexões acerca de duas questões diferentes. A primeira refere-se à presença do 12° e do 13° representantes, oriundos de “outros segmentos sociais”, aspecto facultado aos conselhos, conforme regulamentado na legislação sobre

a composição dos Cacs do Fundeb¹⁷. Em dois municípios, o segmento incluído no Conselho foi a representação do Poder Legislativo. O quadro também mostra que a ampliação, na maioria dos casos, resume-se à inclusão de um segundo representante de segmentos já presentes na composição dos conselhos, como é o caso do Conselho Tutelar, Diretores de Escolas, Pais de Alunos ou Alunos de Educação Básica. Diante do cenário retratado, os questionamentos que se podem levantar a respeito à inclusão de novos segmentos na composição dos conselhos do Fundeb são: por que tal prerrogativa não é seguida por grande parte dos municípios estudados? Por que, quando adotada, resume-se a ampliação da representação de segmentos já presentes na composição dos conselhos? Por que, em alguns casos, contempla a inclusão de segmentos de representação governamental?

A segunda questão suscitada é que o cadastro dos conselhos e a relação dos seus conselheiros não são prerrogativas respeitadas por parte dos municípios, conforme estabelece a legislação pertinente. Tal aspecto, ao ser analisado pela ótica do controle social e da participação, constitui-se em uma flagrante falta de transparência para com a sociedade, que possui o direito de saber quem são os representantes dos diferentes segmentos ali presentes. A pergunta que aqui se coloca vai ao sentido de uma reflexão sobre a falta de transparência, comum quando se trata do Estado brasileiro. Entretanto, nesse caso, não se origina apenas do Estado, mas, contraditoriamente, está presente na lógica dos conselhos, que seriam, em tese, mecanismos que romperiam com a lógica da “caixa-preta” do Estado, criando espaços institucionais de diálogo com a sociedade civil. Assim, a hipótese que levantamos fica marcada na inquietante pergunta: a falta de transparência é uma realidade do Estado brasileiro ou, de forma mais profunda, encontra-se entranhada e marcada como característica de nossa cultura política?

¹⁷ A Portaria nº 430, de 10 de dezembro de 2008 estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Cacs do Fundeb nos três níveis de governo:

Art. 3º Além da composição mínima referida no art. 2º, **outros segmentos sociais** poderão ser representados no CACS-FUNDEB, desde que a norma legal de criação do Conselho, no âmbito do respectivo ente governamental, preveja esta composição, observado o limite máximo de 2 (dois) membros por representação e demais regimentos estabelecidos nesta Portaria (grifo nosso).

Capítulo III - Análise do Cacs do Fundeb do Município do Rio de Janeiro

Neste capítulo, o objetivo foi analisar o funcionamento do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro. Para o alcance do proposto, foram utilizados dados coletados através da leitura das atas, o acompanhamento de reuniões e entrevistas semi estruturadas com os conselheiros. As atas utilizadas são pertencentes a dois períodos distintos: o primeiro referente à primeira gestão do Conselho e o segundo a atual gestão, conforme explicitado anteriormente.

O Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro foi criado através do Decreto nº 27.642 de 05 de março de 2007 e sancionado pelo então Prefeito, César Maia, na Lei nº 4.682 de 18 de outubro de 2007. Sua composição foi definida com dez membros e seus respectivos suplentes, conforme o artigo 2º dessa lei, a seguir:

- I – um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- II - um representante dos professores da educação básica da Rede pública Municipal de Ensino;
- III - um representante dos diretores das escolas da Rede pública Municipal de Ensino;
- IV - um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas da Rede pública Municipal de Ensino;
- V - dois representantes dos pais de alunos da educação básica da Rede pública Municipal de Ensino;
- VI – dois representantes dos estudantes da educação básica da Rede pública Municipal de Ensino;
- VII – um representante do Conselho Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro;
- VIII – um representante dos Conselhos Tutelares circunscritos na área do município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2007).

Quanto à indicação dos conselheiros, no mesmo artigo 2º da referida lei ficou determinado que o representante da SME seja indicado pelo Prefeito e que a indicação dos representantes dos incisos II a VI seja procedida por meio de processo eletivo, pelos respectivos pares, no âmbito dos Conselhos Escola Comunidade - CEC¹⁸ das escolas da Rede Pública de Ensino (Rio de Janeiro, 2007).

¹⁸ O CEC - Conselho Escola Comunidade tem suas origens nos anos de 1980. São conselhos formados por representantes dos segmentos professor, aluno, responsável, funcionário e pais de alunos. O seu presidente nato é o diretor da escola. É um conselho consultivo e tem por finalidade promover a integração entre Escola-Família-Comunidade, atuando em co-participação com a direção da Unidade Escolar, visando à melhoria do ensino. Os representantes do CEC são eleitos por seu segmento através do voto e o mandato é de dois anos

Posteriormente, a composição foi ampliada por força da Lei 5188 de 21 de junho de 2010, que altera os artigos 1º, 2º e 3º da lei de criação do Cacs e incluiu mais três representantes ao Conselho, assim como, determinou a responsabilidade de suas indicações. Em seguida, conforme letra da lei, as modificações propostas em relação à composição anterior:

Artigo 2º- O Conselho será constituído por treze membros titulares e seus suplentes, na forma a seguir:

I – dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação;

II – dois representantes dos professores da educação básica da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino, sendo um indicado pela entidade sindical respectiva e o outro, pelos Conselhos Escola-Comunidade;

III -

IV - dois representantes dos servidores técnico-administrativos das escolas da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino, sendo um indicado pela entidade sindical respectiva e o outro, pelos Conselhos Escola-Comunidade (Rio de Janeiro, 2010).

Portanto, foram incluídos mais um conselheiro indicado pelo poder executivo e dois de diferentes segmentos já contemplados na composição anterior do Cacs: professores e profissionais técnico-administrativos. A alteração mais substancial foi a inclusão do SEPE, ator político de força no campo de disputa da educação pública, responsável pela indicação desses dois conselheiros e que antes não possuía representatividade no Conselho. As alterações estão facultadas na Lei 11.494/2007.

Neste trabalho, foram realizadas um total de 7 entrevistas e procurou-se entrevistar um representante de cada segmento, sendo entrevistado apenas um conselheiro nos segmentos com dois representantes. Não foram ouvidos os conselheiros dos segmentos diretores das escolas de educação básica e de alunos estudantes da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino e, também, com os representantes indicados pelo SEPE. No caso dos dois primeiros segmentos, o contato não foi realizado por conta de seus representantes estarem ausentes das reuniões do Cacs durante todo o período da pesquisa. Já em relação aos conselheiros indicados pelo SEPE – segmentos profissionais técnico-administrativos e professores –, foi tentado com insistência o contato telefônico com os mesmos, mas não foi possível encontrá-los. Por outro lado, o representante do CME foi indicado para este último Conselho pelo SEPE, o que, de alguma forma, permite dizer que o Sindicato teve voz nesta pesquisa.

O quadro a seguir apresenta um perfil dos conselheiros entrevistados, mostrando o segmento que representam, seu tempo no Cacs, a experiência anterior de cada um como conselheiro, escolaridade e a entidade responsável por suas indicações.

Quadro 3 - Perfil dos Entrevistados

Representatividade	Tempo no Cacs	Experiência anterior	Escolaridade	Indicação
Secretaria Municipal de Educação	4 anos (um mandato como titular e um como suplente)	Conselho do Fundef, Conselho Estadual do Fundeb, Conselho Municipal de Educação, Presidente do Conselho Estadual do Fundef.	Pós Graduação em Políticas Públicas	SME
Professores da educação básica	4 anos (um mandato como titular e um como suplente)	6 anos de atuação no CEC, Presidente do Cacs do Fundeb por 6 meses.	Pós Graduação em História	CEC
Profissionais Técnico-administrativos	2 anos	10 anos de atuação no CEC	Ensino Superior	CEC
Conselho Municipal de Educação	2 anos	8 anos de atuação no CEC e no movimento sindical, segundo mandato como Conselheiro Municipal de Educação	Pós Graduação em Educação	CME, SEPE
Poder Executivo Municipal	6 meses	Conselho Estadual do Fundef, Conselho Municipal do Fundef e contato com o Conselho do Fundeb, desde a sua criação, para esclarecimentos técnicos e capacitação dos conselheiros do CEC candidados ao Cacs do Fundeb.	Ensino Superior	SME
Pais de alunos da educação básica	6 meses	Conselheiro da atual gestão do CAE, 2 anos no CEC.	Ensino Superior	CEC
Conselho Tutelar	6 meses	3 anos como Conselheiro Tutelar	Ensino Superior	CT

Fonte: Entrevistas com os conselheiros, 2011.

Os conselheiros da atual gestão do Conselho apresentam elevado grau de escolaridade (todos com nível superior, alguns com pós-graduação) e, de forma geral, larga experiência em espaços de participação. Por conta de uma disparidade nos períodos de mandato do CEC e do Cacs do Fundeb, a atual gestão do Conselho apresenta conselheiros com 6 meses de mandato e outros encerrando seu período de dois anos. No tocante às entidades responsáveis pela indicação dos conselheiros, temos que o CEC é a base do Conselho. Segundo a representante da SME, a importância dessa representatividade é que “eles vem do campo, são escolhidos primeiro na sua escola, depois no Polo, nas Coordenarias Regionais de Educação - CRE¹⁹ e depois para participar das reuniões periódicas com a Secretária”.

Em relação à experiência anterior de cada um como conselheiro, percebe-se que, apesar de todos possuírem experiências anteriores em espaços de participação, principalmente no CEC, mas também em conselhos como o de Educação e de Alimentação Escolar, os representantes do poder público trazem como vivência a atuação nos antigos Cacs do Fundeb, inclusive, exercendo a presidência desses Colegiados. Tal acúmulo pode, em algum momento, ser um diferencial para uma participação mais qualificada desses atores em detrimento dos demais.

Importante notar que, apesar do regimento interno e o decreto que regulamenta o funcionamento do Conselho não permitirem a reeleição, o artifício de o conselheiro ser indicado como suplente e posteriormente como titular, ou vice-versa, permite uma “reeleição camuflada”, conforme constatamos no quadro 3.

Foi averiguado o porquê da ausência dos representantes dos segmentos de diretores de escolas e de alunos da educação básica nas reuniões do Conselho. Segundo os demais conselheiros, a longa vacância dos representantes desses dois segmentos poderia ser atribuída à demora no processo de indicação e publicação em Diário Oficial dos substitutos dos representantes ausentes. Entretanto, no tocante aos diretores de escolas, a ausência, pode-se dizer, é um caso específico da atual gestão. O estudo das atas da primeira gestão do Conselho mostrou que o segmento costumava participar das reuniões

¹⁹ CRE - Coordenadorias Regionais de Educação. A Secretaria Municipal de Educação está dividida em 10 CRE's

e ter uma atuação ativa no Cacs. Inclusive, na primeira gestão o representante do segmento foi eleito para a presidência do Conselho.

Quanto à ausência dos representantes dos alunos da educação básica nas reuniões, esse é um segmento que enfrenta diversas dificuldades para a sua representação no Colegiado. Essas dificuldades começam com a necessidade dos representantes do segmento serem emancipados, o que recai que sejam indicados alunos de EJA, que, normalmente, além de estudarem, exercem atividade laboral, o que impede, grande parte das vezes, a presença nas reuniões. Outro problema encontrado pelo segmento são as despesas impostas pelo deslocamento desses conselheiros para as reuniões.

As atas das reuniões do Cacs do Fundeb do Município do Rio de Janeiro estão disponibilizadas no site do Conselho (*link* a partir da página da SME) desde a sua primeira reunião em 2007²⁰. A prática foi adotada pelo último Cacs do Fundeb e foi sugerida e aprovada pelo Cacs do Fundeb, em sua segunda reunião, conforme o trecho a seguir:

Após alguns comentários concernentes à divulgação dos atos do Conselho, foi decidido por unanimidade a permanência do *link* e a publicação das atas na íntegra, dando maior visibilidade e transparência, sendo essencial para o controle social (Ata da 2ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

No caminho percorrido na análise, o primeiro passo foi o *download* das atas de todas as reuniões. Em seguida, delimitamos o primeiro período a ser estudado, no caso, o compreendido entre a 1ª reunião do Conselho, em junho de 2007, até a 16ª reunião, em outubro de 2008. A justificativa para esse espaço temporal foi de registrar o processo de criação do Órgão e a sua 1ª gestão. Assim, o período contempla a implementação do Conselho até a primeira mudança na sua composição. O intervalo de tempo é de 17 meses, com um total de 16 reuniões. As mudanças ocorreram antes do término do período de mandato por conta da indicação de novos representantes nos segmentos que são oriundos dos CEC, cuja vigência do mandato não coincide com o período de mandato do Cacs do Fundeb, este fato em alguns momentos se constitui em um problema para o Conselho e será explorado mais adiante. Portanto, a análise das atas

²⁰ Estão disponibilizadas no site um total de 42 atas, contemplando as reuniões realizadas até maio de 2011.

desse primeiro período é importante principalmente como forma de registro do “nascimento do Conselho”.

O segundo período selecionado corresponde ao da atual gestão, que foi nomeada pelo decreto “p” nº 911 de 22 de setembro de 2009 e compreende o período de novembro de 2009 a julho de 2011, com um total de 19 reuniões, dentro de um intervalo de tempo de 20 meses. Essa gestão inicia seus trabalhos com a reunião realizada em novembro de 2009, no caso a 25ª reunião do Conselho. Por conta da dissonância de mandatos entre o CEC e o Cacs do Fundeb e das situações de renúncia e vacância de diferentes representações, ocorreu uma substancial mudança na composição do Conselho em fevereiro de 2011, oficializada através do decreto “p” nº 1219, de 14 de dezembro de 2010. Esta constata troca de conselheiros traz claros prejuízos para o funcionamento do Colegiado e será analisada a no decorrer deste capítulo.

Da leitura do material disponibilizado emergiram 5 categorias, eleitas por conta de sua recorrência e pensadas em função dos aspectos que possibilitam descrever/compreender o funcionamento do Conselho e as condições em que se dá esse funcionamento. São elas:

- 1) Capacitação e acesso à informação.
- 2) Representatividade/papel do conselheiro
- 3) Visibilidade do Conselho
- 4) Aprovação de contas
- 5) Dificuldades para a participação.

Cada uma dessas categorias conta com diferentes variáveis explicativas e como foram construídas de acordo com as perguntas feitas ao objeto pesquisado, mereceram destaque e observação mais apurada, conforme propomos realizar a seguir.

Capacitação e Acesso à Informação

Nesta parte da análise, pretendeu-se verificar a realização, ou não, de ações de capacitação e se os conselheiros dispõem de conhecimento e informações necessárias ao exercício de suas atribuições.

Nas atas da primeira e da atual gestão não apareceu registrada a promoção de nenhum tipo de ação de capacitação, a não ser por eventos de cunho pontual como seminários ou encontros que versaram sobre o tema da participação e da atuação dos conselheiros. Nas entrevistas os conselheiros relataram como única ação de capacitação por que passaram a participação em dois eventos pontuais: um promovido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ, o I Encontro de Conselheiros de Políticas Públicas, e outro pelo MEC.

Quando perguntados se as informações adquiridas nesses encontros seriam suficientes para o exercício de suas atribuições, os conselheiros afirmaram que não e, também, que não se sentem preparados adequadamente para realizá-las. Sentindo falta de uma “capacitação mais aprofundada”. A conselheira do segmento funcionários técnico-administrativos explicou que, em sua opinião, ao ser eleita, deveria ter passado por “um cursinho, nem que fosse a distância”. Já o representante dos Conselhos Tutelares afirmou que não fez nenhum tipo de capacitação e acrescentou que os cursos que eventualmente são oferecidos (modalidade à distância e ofertados pela Controladoria Geral da União - CGU e Tribunal de Contas) não tinham mais vagas disponíveis quando foram apresentados aos conselheiros. Diz que foi sensibilizado pela Promotora do Ministério Público - MP da importância de se capacitar para a função.

Sobre essa questão, destacamos o depoimento dos representantes da SME e do Poder Executivo. Os dois, assim como os demais conselheiros, não passaram por ações de capacitação, mas consideraram que, por conta de suas experiências profissionais, possuem os conhecimentos suficientes para o exercício de suas atribuições, diferentemente dos demais conselheiros, para os quais pensam que seria necessária uma “capacitação específica”. A primeira afirmou que os conhecimentos que possui são inerentes ao seu cargo na Secretaria, no caso, Coordenadora de Planejamento. Já o segundo, disse que “possui o conhecimento suficiente para atender a missão

institucional do Conselho, a análise dos resultados sociais. Isto que é importante!”. Ao depoimento desses dois representantes pode-se somar o tempo de experiência que possuem como conselheiros, advinda desde os tempos dos Cacs do Fundef para acentuar, ainda mais, essa diferença em relação aos seus colegas de Conselho.

A falta de capacitação dos conselheiros para o exercício de suas atribuições é recorrente na literatura desde os tempos dos Cacs dos Fundef (BARBOSA, 2006, DAVIES 2001, GONH, 2001, SOUZA JÚNIOR, 2006) como um dos principais problemas para o funcionamento dos conselhos. Tal situação, conforme atesta o presente trabalho, não foi solucionada com a criação do Fundeb e constitui-se em um entrave para o funcionamento do Conselho, pois, com exceção dos representantes do poder público, que lidam diariamente com questões de ordem financeira e contábil, os demais conselheiros apresentam-se insuficientemente preparados.

No mesmo caminho, Silveira (2006), em sua análise sobre o Cacs do Fundef dos municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias (RJ), conclui que o desnível na capacidade de participação existentes nestes órgãos criou uma situação em que temos uma sociedade civil incapacitada para o diálogo com o Estado. Segundo o autor:

A sociedade civil, despreparada diante da complexidade e das exigências do sistema de financiamento da educação, é incapacitada para fiscalizar eficazmente o Estado. Esta incapacidade é revelada claramente diante do pouco trato que os conselheiros ligados à sociedade civil têm diante dos assuntos de natureza contábil, financeira e jurídica, permanentemente abordados nas reuniões do conselho e, em muitas situações, tema único dos encontros. (SILVEIRA, 2006, p. 207)

Sem ações de capacitação, a “formação” dos conselheiros neste contexto aconteceu por dois diferentes caminhos:

- leitura de textos didáticos, como manuais e cartilhas;
- através na presença de técnicos da SME nas reuniões do Conselho.

Quanto ao último aspecto, já na primeira reunião do Cacs, a estratégia da presença dos técnicos da SME para o repasse de informações aos conselheiros nas reuniões foi explicitada:

A Prof. X²¹ (representante da SME) ressaltou que alguns questionamentos serão esclarecidos por profissionais da área. Explicou que, no decorrer das reuniões, serão chamados os responsáveis pelos diversos setores para que os conselheiros possam ter conhecimento do funcionamento da Secretaria (Ata da 1ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

Na gestão atual, a prática foi celebrada após as boas vindas aos conselheiros. Logo em sua primeira reunião foi realizada a apresentação, por um técnico da SME, de informações sobre a composição e funcionamento do Fundeb. A presença dos técnicos da SME e de outros órgãos da municipalidade foi uma constante nos dois períodos de funcionamento do Conselho que foram objeto de análise. Em relação à origem ou área de atuação desses técnicos, as reuniões contaram, entre outros, com representantes do Departamento Geral de Educação, do Programa de EJA, da área de Educação Infantil, da área de Educação Especial, Especialistas em Orçamento e de técnicos da área de infra-estrutura, da RIOURBE, da área financeira, da Controladoria Geral do Município - CGMRJ e do Tribunal de Contas do Município - TCM.

Encontramos registrado em ata o depoimento de um conselheiro sobre a atuação desses técnicos, considerando importante a presença de outros órgãos para a compreensão dos assuntos tratados. No mesmo caminho, destacamos a afirmação do representante dos Conselhos Tutelares, que diz que “retira coisas positivas” da presença desses técnicos e que estes contribuem para o seu “entendimento sobre a política de educação”. Já o representante do segmento pais de alunos acredita que a presença dos técnicos é importante para entender questões ligadas ao orçamento, gestão de obras etc.

A visão desses conselheiros foi compartilhada pelo representante do Poder Executivo. Antes de ser indicado como conselheiro participou de diversas reuniões, na condição de convidado, para transmitir conhecimentos técnicos para o Conselho. Pela leitura das atas da primeira gestão, pode-se inferir que ele teve importante papel para dirimir a ausência de ações de capacitação destinadas ao órgão, que, naquele momento, estava

²¹ A omissão do nome dos conselheiros foi acordada em reunião do Conselho, quando da apresentação dos objetivos e procedimentos da pesquisa e registrado na ata da 42ª reunião do Cacs, de 18/05/2011.

sendo constituído. Em sua entrevista, o conselheiro confirmou essa interpretação e colocou que a presença dos técnicos da municipalidade foi fundamental para “assessorar os conselheiros nas partes em que existe alguma deficiência técnica destes ou por conta da complexidade inerentes às contas apresentadas”. A representante da SME também considera fundamental a presença desses técnicos nas reuniões do Cacs e afirmou que é papel dos conselheiros governamentais sugerir quem deve ser chamado, de acordo com os assuntos e demandas apresentadas nas reuniões, porque “conhecem a máquina”; destaca que são convidados técnicos de vários órgãos da municipalidade com os quais a SME atua, e não apenas técnicos lotados na Secretaria.

Por outro lado, alguns conselheiros, além do aspecto técnico dessas visitas, destacaram a dimensão política que podem assumir em determinadas ocasiões. A conselheira do segmento funcionários técnico-administrativos, quando perguntada sobre a questão, respondeu que é importante a presença desses técnicos para a compreensão de alguns assuntos de ordem mais técnica e que tal presença é constante nas reuniões. Porém, opina que a contribuição desses profissionais só é válida se houver também uma capacitação anterior, de modo que os conselheiros estejam em condição de “poder dialogar com eles”. A sua fala demonstrou como percebe a influência desses técnicos nas reuniões do Conselho e o sentimento de resignação sobre a questão:

Como grupo, eu não sinto que seja um grupo capacitado (...), eles chegam lá, fazem os discursos deles e a gente aceita. Chegam lá para falar sobre um balancete, qualquer assunto, um orçamento (...). Como eu vou questionar aquilo, se não tenho conhecimento prévio, se a gente não sabe muitas vezes identificar, fazer uma leitura mais crítica dos documentos? Eles têm um conhecimento maior (...), é a versão deles, sempre bem fundamentada e, como nós não temos capacidade de argumentar, então tá certo, você falou que é assim, é assim, exatamente isso... (Entrevista com representante dos servidores técnico-administrativos das escolas da Rede pública Municipal de Ensino, em 2011).

Na opinião da representante do segmento professores, ex-presidenta do Conselho, algumas informações trazidas por esses técnicos são importantes principalmente no que se refere às atribuições de cada departamento no organograma da SME e que é útil conhecer esse funcionamento. Mas, percebe que, quando um técnico é convidado para trazer informações técnicas como orçamento e relacionadas diretamente às receitas e despesas, essas informações estão concatenadas para poder “beneficiar ou parecer

transparente” para os conselheiros o uso das verbas do Fundeb. Contudo, acredita que os conselheiros estão mais críticos a essas informações, passando a adotar uma postura mais questionadora.

A distinção entre a importância da presença dos técnicos da municipalidade nas reuniões do Conselho, no que se refere ao seu aspecto técnico, e as implicações políticas decorrentes dessa presença foi muito bem sintetizada pelo representante do CME. O entrevistado afirmou que a presença dos técnicos nas reuniões é importante para se apropriarem de conhecimentos sobre questões orçamentárias, financeiras e econômicas, que os conselheiros não dominam. Por outro lado, acredita que esses técnicos podem falar somente sob o ponto de vista técnico, pois são especialistas e que, politicamente, essas intervenções apresentam “suas limitações”. Ressaltou que são funcionários públicos, alguns com cargo de confiança, e que “precisam se resguardar”. Disse que os números podem ser usados de forma política eou: “o técnico vai lá dizer que não para a afirmação/argumento da secretária?”.

A disparidade de condições para a participação entre os representantes do poder público em relação aos demais segmentos representados no Cacs do Fundeb é atestada por Gonh (2001) desde os tempos do Fundef. Segundo a autora, a falta de conhecimento técnico por parte dos representantes da sociedade civil não permite uma boa interlocução entre os conselheiros nas questões discutidas no âmbito dos conselhos e impede que o trabalho de controle social realizado nestas instancias possa ser entendido como uma “participação qualificada”:

Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada, em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração (GONH, 2001, p. 92).

Representatividade/Papel do Conselheiro

Nesta categoria de análise foram agregados dois aspectos aparentemente distintos: a representatividade e o papel do conselheiro, os quais, inicialmente, seriam abordados em separado. Entretanto, no trabalho de análise percebeu-se que o melhor tratamento para essas questões, dado a sua interrelação, seria o seu agrupamento em uma categoria única. Sendo assim, buscou-se responder sobre o processo de indicação do conselheiro e acerca do conhecimento de suas atribuições.

Questões ligadas à representatividade do Conselho aparecem citadas três vezes na ata da 1ª reunião. Destaca-se a afirmação da representante do segmento professores, de que os representantes não falam por si mesmos, sendo que, nesse caso, ela iria discutir as decisões com o seu suplente. Ainda sobre a representatividade do Conselho, encontramos menção à sua pluralidade e ao seu caráter democrático, conforme o texto:

Salientando a importância da representatividade no processo democrático, a representante da SME falou da importância deste Conselho, por ser plural, ou seja, composto por representantes de vários segmentos, apresentando visões diversificadas (Ata da 1ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

O “real papel dos conselheiros” foi alvo de questionamento do representante do segmento pais de alunos. Reproduzimos, a seguir, a resposta a essa questão, dada pela representante da SME:

(...) cabe aos membros acompanhar e exercer o controle social, ficando a elaboração por conta dos técnicos (...). O Conselho tem que acompanhar o orçamento e supervisionar o censo escolar anual, que possui grande importância, por agregar várias informações sobre o aluno, além de ser o instrumento de base para a distribuição dos recursos para o ano subsequente (Ata da 1ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

Outra questão registrada nas atas que pode ser relacionada com a representatividade e o verdadeiro papel do conselho é a discussão sobre a questão salarial dos professores. A representante desse segmento lembrou que o assunto tem direta relação com a qualidade da educação e que “por trás dos representantes deste Conselho existe um grupo enorme de professores”. No papel de mediador da reunião, o presidente, apesar de entender que a questão é legítima, afirmou que o Órgão não se constituía em fórum adequado para

discutir a questão. Refletindo sobre a opinião da conselheira acerca de seu papel no Conselho, pode-se dizer que essa percepção está diretamente ligada ao que Dagnino (2004) pontua como uma das características do que chama de “nova cidadania”, no caso, um “novo direito”, o de participação nas políticas públicas. Ainda nesse sentido, pode-se associar o entendimento da conselheira ao conceito de participação cidadã (TEIXEIRA, 2001), que estabelece a participação como um “instrumento de controle do Estado pela sociedade”, além de possibilitar que sejam definidos pelos cidadãos “critérios e parâmetros para orientar a ação pública” (p. 38).

Nas entrevistas, encontramos mais dados sobre como cada um dos membros foi indicado, assim como sobre o conhecimento de suas atribuições. A indicação dos conselheiros procede conforme o disposto nos marcos legais do Conselho e está apresentada no quadro 3, no início deste capítulo. Já o motivo da indicação aconteceu principalmente pelo engajamento pessoal e a vontade de participar defendendo causas e posições relacionadas às políticas públicas em educação e de sua aplicação prática.

De forma a ilustrar a questão, destacamos as percepções dos representantes do segmento professores e do CME, também professor e indicado para este último colegiado pelo SEPE. A primeira disse que “já há algum tempo participa efetivamente na luta pela melhoria da qualidade da educação” e, especialmente, pelas condições dos professores. Afirma que quando entrou no Conselho visava “brigar pela valorização salarial do professor”. O segundo relatou o começo de sua luta política com a elaboração de um documento “dentro dos princípios da gestão democrática da educação” e apresentado aos seus pares sindicais, documento este em que manifestava seus protestos em relação aos horários e às condições de trabalho dos professores, apontando alternativas de mudança para essas questões.

Ainda nesse sentido, a representante dos profissionais técnico-administrativos relatou que o motivo da sua escolha se deu muito por conta de “gostar de falar, gostar de políticas públicas e gostar de participar”. Afirmou, também, que os profissionais da educação do segmento servidores técnico-administrativos não manifestaram desejo de participar do CEC e que dentre os profissionais de seu segmento, ela possuía o mais elevado grau de instrução. Tendo ocupado várias instâncias de participação, sua

trajetória inicia-se como representante de sua escola; posteriormente foi eleita representante de seu Polo; em seguida, de sua CRE e daí a representante do Cacs do Fundeb.

Quanto ao conhecimento de quais seriam suas atribuições quando entraram para o Conselho, a maioria dos conselheiros afirmou que as desconheciam quando foram indicados. As exceções dessa situação foram os representantes da SME e do Poder Executivo. O primeiro disse conhecer suas atribuições por conta da “experiência de trabalho” e, que, como funcionário público, lida com o Fundef e com o orçamento da educação desde 1997. No mesmo caminho, o segundo relatou que acompanhou o Fundef desde a sua criação e que teve a oportunidade de participar de reuniões ministeriais (com o então ministro da educação, Paulo Renato) quando da discussão da criação do Fundo. Por outro lado, a representante dos funcionários técnico-administrativos respondeu que desconhecia totalmente suas atribuições como conselheira e que “não sabia nada, nem o que era o Fundeb”. O representante de pais de alunos diz que “era tudo novidade”. O representante dos Conselhos Tutelares afirmou “não conhecer suas atribuições legais e que está à procura de saber quais são” e completa que “imagina que seja fiscalizar a verba referente à educação que vem do Governo Federal e se ela está sendo bem aplicada ou ocorrendo algum desvio etc”. Portanto, com seis meses como conselheiro ainda não conhece suas atribuições e nem a origem dos recursos do Fundo.

Outra questão importante dentro do espectro da representatividade dos conselhos diz respeito à entrada de novos segmentos na composição do Cacs do Fundeb em relação à composição do Cacs do seu “antecessor”, o Fundef. Nessa questão destacamos o depoimento dos representantes dos Conselhos Tutelares e do CME. Para o primeiro, a importância do seu segmento no Conselho é que o “olho do Conselheiro Tutelar é um olho fiscalizador”, além de “estar na ponta” e “andar pelas escolas”, ou seja, tem a oportunidade de ver a realidade da educação no município. Completa que, como vê a realidade das escolas, pode opinar sobre a política de educação. Já o representante do CME, respondeu que a importância da presença de um representante do órgão no Conselho reside no fato de o CME ser um colegiado que tensiona e opina sobre a política pedagógica da Secretaria e, por vezes, com concepções/opiniões diferentes das defendidas por esta. Acredita que quando um Conselho como o de Educação, que

apresenta autonomia para com os órgãos centrais da prefeitura, possui um representante no Cacs do Fundeb, isto traz a ideia de autonomia para este Órgão também, fortalecendo-o dessa forma.

Visibilidade do Conselho

Este eixo explicativo contemplou duas questões distintas: o retorno que os conselheiros dão aos seus pares sobre sua atuação no Cacs e a relação do Órgão com a SME. Os dois aspectos estão relacionados ao que chamamos de “invisibilidade” do Conselho.

Sobre o retorno de sua atuação no Cacs aos seus pares, apesar de considerarem importante esse retorno e afirmarem que sempre o fazem, os entrevistados destacaram que na grande maioria dos casos não há interesse das pessoas pelas questões que são debatidas e resolvidas no âmbito do Conselho. O representante dos Conselhos Tutelares relatou que repassa a sua atuação no Cacs aos demais conselheiros da sua Regional (Méier) e aguarda a próxima reunião com todo o coletivo municipal para externar sua atuação e impressões sobre o Órgão. Acredita que é de fundamental importância esse repasse e quando tiver demandas postas pelos seus pares pretende levá-las para o Cacs. No mesmo caminho, o representante de pais e alunos afirmou que realiza o repasse aos seus pares, mas somente na esfera de sua CRE. Também como exemplo acerca da questão, temos a representante dos professores e ex-presidenta do Conselho, que efetua esse retorno nas reuniões bimestrais com a Secretária de Educação e representantes dos demais conselhos ligados à Educação e, também, nas reuniões regionais e nas CREs. Porém, destaca que “as pessoas não mostram interesse ou preocupação com as questões apresentadas e o repasse se constitui somente num informe”.

Já o representante dos profissionais técnico-administrativos externou que o representante anterior de seu segmento não repassava informações sobre o Cacs ou de sua atuação nesta instância e reconheceu a importância do retorno aos seus pares sobre sua atuação no órgão e as decisões nele tomadas. Afirmou que realiza o repasse em seu coletivo e exemplificou a forma de retorno, narrando que, além dos informes em reuniões, distribuiu a cópia do parecer emitido pelo Conselho aprovando as contas do Fundeb de 2010. Percebe, entretanto, que não há interesse por parte de seus pares, sobre o que acontece no Órgão, uma vez que estes sequer opinam sobre o assunto, sendo o relato da sua atuação “apenas um informe superficial”. Acredita que a causa de tal desinteresse é o desconhecimento sobre o assunto, situação em que ela também se encontrava antes de ser conselheira. Acrescentou que isso é fruto de “uma cultura de

muitos anos, de não nos aprofundarmos na política pública, de aceitar o que vem”, e que tal fato não está restrito somente ao conselho do Fundeb. Essa passagem faz refletir sobre o que se pode chamar de “invisibilidade” dos conselhos e, de forma particular, sobre o Conselho do Fundeb. Para a maioria da população e, pelo relato dos conselheiros, também para a maioria dos profissionais de educação, o Órgão não é conhecido e, conseqüentemente, reconhecido. Tal desconhecimento pode ser diretamente associado à lógica dos próprios direitos de cidadania, uma vez que o primeiro passo para reivindicar, conquistar ou, até mesmo, exercer um direito, é conhecê-lo.

A invisibilidade dos conselhos também foi destacada por Pereira (2008) em seu trabalho acerca dos conselhos de educação em municípios paulistas. O autor relata que a falta de visibilidade desses órgãos foi verificada em todos os municípios pesquisados e aponta que a mídia possui sua parcela de culpa por tal realidade, já que “pouco ou nenhum valor tem sido dado a estes órgãos pelos meios de comunicação” (p.137).

Outra questão investigada foi a relação do Conselho com a SME, gestora do Fundo. Essa relação pode ser incluída no que chamamos de “invisibilidade” do Conselho, visto que podemos entender a visibilidade desses órgãos a partir de sua comunicação com seu contexto externo, a sociedade em geral, e também pelo seu lado interno, no caso, o próprio poder público. De forma geral, os conselheiros consideraram que essa relação é positiva, que existe um diálogo pleno com a figura da Secretária de Educação e que a SME, na figura de sua gestora, atendeu uma série de reivindicações do Conselho²². Esta interlocução política pode ser considerada como um avanço em relação ao funcionamento do Órgão. Destacamos aqui o ressarcimento das despesas com transporte, questão solicitada pelo Cacs desde sua criação e negada seguidas vezes, inclusive com o argumento de que não haveria “base legal” para tanto, mas que foi posteriormente autorizada na forma de decreto pela Secretária Municipal de Educação. Tal benefício atende principalmente ao segmento estudantes de educação básica. Importante apontar as dificuldades encontradas por esse segmento – não contemplado

²² A Resolução SME nº1139 de 02/06/11 formalizou as reivindicações autorizadas pela Secretária de Educação em reunião com os conselheiros e autorizou o ressarcimento de despesas com transporte, a cessão de veículos para atividades do Conselho, dispensa de pontos dos funcionários públicos quando de reuniões e demais atividades do Conselho, livre ingresso nas unidades escolares e administrativas da SME, infraestrutura administrativa para o Conselho, programas de capacitação para os conselheiros, serviço de lanche para as reuniões.

nos Cacs do Fundef –, que, pela exigência de ser composto por maiores de 18 anos ou emancipados, é representado por alunos de EJA, que, geralmente, conciliam trabalho e estudo. Como sabemos, a ampliação dos segmentos representados nos Cacs do Fundeb é de um dos mecanismos propostos para o aprimoramento do controle social praticado nessas instâncias de acompanhamento de políticas públicas.

Opinando sobre o assunto, a representante da SME considerou que a interlocução com a Secretaria e com a própria Secretária de Educação é “a melhor possível, ela é receptiva”. Acrescentou que essa interlocução é uma prioridade política da SME: “ouvir os que representam os diferentes segmentos” e que todos os conselhos: CAE, Fundeb e CEC “trazem as demandas do campo para o órgão central”. Entende que alguns conselheiros desejam uma aproximação maior, mas nem sempre é possível e conclui dizendo que todas as demandas do atual Cacs Fundeb foram “atendidas pela Secretária”.

Sobre a questão, ressalvas foram postas pelo representante dos Conselhos Tutelares e pelo representante dos profissionais técnico-administrativos, que, respectivamente, afirmaram que “necessitamos de tempo para verificar se terá continuidade tal situação” e que “essa comunicação acontece agora por conta do grupo atual ser mais atuante, se posicionar mais”.

Na verdade, a comunicação estabelecida pela atual gestão do Conselho com a Secretária de Educação precisa de tempo para se consolidar e possa se confirmar que esta aproximação e as demandas atendidas pela Secretária tornar-se-ão uma prática que permeará a interlocução do Cacs com a gestora do SME, ou que se configuraram apenas como um fato isolado. Tal tempo parece realmente necessário, visto que essa aproximação e as próprias demandas atendidas pela atual gestora são reivindicações que fizeram parte da pauta do Conselho desde a sua criação, mas que só em 2011 foram atendidas.

Nesse sentido, não podemos ignorar que são criados entraves/barreiras dentro da própria máquina pública para breçar a comunicação e a articulação entre as instâncias de um mesmo órgão e, notadamente, entre os conselhos de políticas públicas hoje existentes e as diversas secretarias com que estes Colegiados deveriam dialogar. Além disso, temos que as prioridades políticas sustentadas por um determinado governo nem sempre são

convergentes com as prioridades trazidas pelos setores representados nos conselhos. O que não permite, num nível macro, mas também no nível desses órgãos, que algumas demandas passem de “um estado de coisas” para um problema político ou uma política pública (RUA, s/d).

Seguindo no que se refere à relação do Conselho com a SME, trazemos o depoimento da representante dos professores e ex-presidenta do Cacs. Ela denunciou que sofreu ameaças de forma velada por parte da SME (na época trabalhava no órgão, exercendo um cargo de coordenação de equipe), quando foi decidido pelo Conselho a realização de uma reunião diretamente com a Secretária de Educação para levar as reivindicações do Colegiado à gestora do Fundo. Afirmou que “algumas ameaças foram veladas, outras nem tanto”. Relatou que sua chefia imediata falou “que era loucura solicitar uma reunião direta com a Secretária” e, caso a Secretária recebesse os conselheiros, que pelo menos ela não falasse nada, deixasse que os demais conselheiros se colocassem e se resguardasse, “visto que como membro da secretaria poderia vir a ser prejudicada”. Esclareceu que ficou surpresa com tal postura e não soube dizer se as ameaças da profissional foram de ordem pessoal e particular de sua chefe imediata ou se originaram e partiram de instâncias superiores na SME.

Seguiu seu relato dizendo que a Secretária ouviu o Conselho e a reação dela “foi interessante”. Segundo a conselheira, a Secretária afirmou que nunca havia sido procurada pelo Cacs, que “sentiu prazer” em receber os conselheiros e “que estava ansiosa por ouvi-los”. Sua percepção foi que a gestora sentiu-se aberta para receber os conselheiros e a reunião foi um sucesso. O fato foi que houve o atendimento de todas as solicitações encaminhadas, formalizadas posteriormente na forma de Resolução. Tal percepção remete as bases do que Teixeira (2001) definiu como “participação cidadã”, no caso, com a sociedade civil precisando operar de forma autônoma, mas numa relação estreita com o Estado. Essa perspectiva, da necessidade da proximidade dos conselhos com os órgãos gestores, também é corroborada por Balaban (2006) nos seus estudos sobre os Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, conforme segue:

É a partir da natureza, constituição, instrumentos de ação, representatividade e funções delegadas a seus membros que se verifica a real atribuição de um conselho e suas possibilidades de colaboração

com a administração pública. Ou seja, a eficácia de um conselho depende preponderantemente de sua estreita relação com a unidade de governo à qual está vinculado (BALABAN, 2006, p. 30).

Ainda sobre a relação da SME com o Conselho, acreditamos que essa interlocução carrega resquícios da cultura política imposta durante os anos de governo do ex-prefeito César Maia. O “período Cesar Maia”²³, segundo nossa hipótese, deixou marcas na forma de organização do governo municipal, nas suas práticas políticas e no tratamento dado aos diferentes conselhos de políticas públicas²⁴.

A discussão aqui não é definitiva, até porque não é o foco desta dissertação, mas possui relevância dentro do tema, pois, certamente, ainda influencia a atmosfera política do governo municipal e pode refletir na cultura política dos técnicos da municipalidade. Lembrando também que o Cacs do Fundeb foi criado em 1997, durante o último ano do governo César Maia e pode de alguma forma, ter herdado a lógica política adotada pelo então governo na sua relação com os diferentes conselhos municipais.

Como subsídios para essa discussão, mesmo que preliminar, temos duas posições antagônicas:

1) A primeira, a minha própria percepção a partir da atuação como técnico em projetos de ONGs conveniadas com a prefeitura e em outras ONGs, que por conta de suas posições políticas e das articulações com agências internacionais de fomento, desenvolviam trabalhos sociais e comunitários sem financiamentos oriundos da esfera pública. Essa atuação permitiu uma leitura crítica da política pública municipal e um contato constante com representantes de diferentes conselhos.

2) A segunda é a entrevista com a conselheira representante da SME no Cacs do Fundeb, que exerceu cargo técnico de confiança na SME durante todo o período aqui denominado de “período César Maia”.

23 O período Cesar Maia é aqui delimitado entre os anos de 1993 a 2008, ou seja, “16 anos de poder”. Consideramos dentro desse período os Governos de César Maia nos anos de 1993/1996, 2001/2004 e 2005/2008, intercalados pelo Governo de Luis Paulo Conde, 1997/2000, ex - Secretário de Obras e Urbanismo de César Maia e apoiado por este nas eleições municipais de 1996.

24 A força política do ex-prefeito pode ser vista por um exemplo simples: a “cor da municipalidade”. Cesar Maia deixou marcado como cor de sua administração o laranja, que era estampado nas placas de propaganda oficial, nos símbolos dos órgãos municipais e até mesmo no uniforme dos estudantes das escolas da rede pública. O seu sucessor e atual prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, ao ser eleito tratou de modificar a “cor da municipalidade” em um de seus primeiros atos, substituindo o marcante laranja pelo azul, porém, ainda sem comparação com o sucesso da associação de uma cor como marca de um governo promovida pelo alcaide anterior.

Reforçando a primeira posição, podemos dizer que o discurso predominante era de que o Governo César Maia não se constituiu de um governo transparente e que a cooptação política e o clientelismo estavam presentes na relação do poder público com os conselhos. Notadamente nos Conselhos de Assistência Social e de Defesa da Criança e do Adolescente, que deliberam sobre a aplicação de recursos em suas áreas. O prefeito também era conhecido por não gostar de Conselhos. Tendo, inclusive, segundo relatos, declarado em evento público tal posição, que possivelmente, também era replicada pelos técnicos da municipalidade nas reuniões dos diferentes conselhos municipais.

Quanto à 2ª posição, a percepção da conselheira representante da SME é que a Educação, em sua opinião, teria passado incólume por esse período. Contou que chegou à Secretaria de Educação no ano de 1993 e, portanto, acompanhou como técnica todo o período aqui em questão. Acredita que a Secretaria tem uma história diferente das outras secretarias e destaca que na SME “não se faz política, se faz política de educação”. Contou que desde 1993 as diferentes gestões da SME tiveram Secretários que “não possuíam implicações políticas” e que foram escolhidos apenas pela sua capacidade técnica. Considera que a Secretária Municipal de Educação “ocupa um cargo técnico e não um cargo político”. Destacou que, em sua opinião, a Secretaria atual não possui vinculação política e lembra que as três Secretárias anteriores possuíam grande capacidade técnica, que chegaram a gestoras da SME depois de suas longas trajetórias na área da Educação e que foram “profissionais de carreira”. Concluiu que isso possibilita que o trabalho da Secretaria tenha tido uma continuidade durante todos esses anos com uma política educacional centrada na valorização do técnico e, principalmente, do pedagógico acima de qualquer questão política.

Certamente há várias versões para a questão, dependendo do ângulo em que é vista. Mas, pode-se fazer uma associação com o conceito de Estado delimitado neste trabalho: enquadrado como um ator político e com espaços abertos à participação da sociedade civil no acompanhamento de políticas públicas, ou seja, um Estado Permeável. Nesse caso específico, pode-se associar o quadro relatado ao que chamamos de permeabilidade relativa do Estado. Para tanto, remete-se ao que Dagnino (2002) denomina de “confluência perversa”, ou seja, “um campo de disputa e uma necessária interlocução entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante” (DAGNINO, 2002, p. 96).

Aprovação da Prestação de Contas

A adoção deste eixo explicativo visou uma melhor compreensão do funcionamento do Conselho no que se refere à sua principal competência, sendo delimitado no processo de leitura das atas das reuniões. Inicialmente, a ideia foi discutir a aprovação dos pareceres a partir da sua relação com o acesso às informações e as condições encontradas pelos conselheiros para o exercício de suas atribuições. Porém, devido às particularidades desse “ritual”, acabou sendo merecedor de uma análise mais destacada.

A primeira gestão do conselho emitiu três diferentes pareceres. O primeiro como produto da oitava reunião do Conselho e correspondente à prestação de contas do Fundeb relativa ao exercício de 2007; o segundo foi relativo ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE; e o terceiro referente a recursos repassados pelo FNDE ao Programa de Educação de Jovens e Adultos – PEJA, os dois últimos discutidos e aprovados na nona reunião do Conselho.

A primeira e mais importante aprovação de contas da primeira gestão foi relativa à aplicação dos recursos do Fundeb em 2007, aparentemente sem os conselheiros apresentarem o devido preparo/conhecimento técnico necessário para tanto. Além de ter sido realizada de forma apressada, sem tempo para análises mais consistentes e/ou maiores contestações por parte do Colegiado. Tal fato leva a inferir que o Conselho, nesse determinado momento, cumpria uma função apenas oficialista e burocrática (DAVIES 2001, SILVEIRA, 2006, SOUZA JÚNIOR, 2006) e, de forma alguma, realizava um acompanhamento de políticas públicas.

Na reunião para essa aprovação da prestação de contas, além dos conselheiros, estiveram presentes um técnico da SME, no caso, um analista de planejamento e orçamento, integrante da equipe da Assessoria Técnica de Planejamento da SME e uma representante da CGMRJ, que ficou responsável pela apresentação da devida prestação.

A representante da CGMRJ procedeu com as explicações concernentes à prestação de contas. No início da apresentação, o representante dos servidores técnico-administrativos solicitou que os elementos das despesas fossem discriminados para um

melhor entendimento do Colegiado, o que leva a inferir que, aparentemente, a forma de apresentação das despesas pode não ter não ser satisfatória, carecendo de melhor detalhamento. Por fim, a reunião teve a aprovação das contas de 2007 pelo Cacs foi assim registrada:

(...) após a análise das planilhas apresentadas e esclarecimentos prestados pela (Controladora Geral do Município, Sr^a...) os conselheiros, com o auxílio do (Analista de Planejamento da SME, Sr Y), procederam à elaboração do Parecer, **sendo esta uma das atribuições deste Conselho** (Ata da 8^a sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro - grifos nossos).

Já a segunda aprovação de contas aparece assim registrada:

(...), visando dar cumprimento à Resolução CD/FNDE nº 43 de 10/09/07 que, no item III do artigo 3º, atribui ao Conselho a responsabilidade de acompanhar, analisar e encaminhar a Prestação de Contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar-PNATE, o Conselho contou com a presença da Prof^a (...) para prestar as devidas explicações concernentes à prestação de contas do referido programa (Ata da 9^a sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

Essa aprovação ocorreu sem questionamentos, visto que os recursos recebidos pelo município foram integralmente devolvidos ao FNDE, acrescidos de juros e correção monetária. Vale destacar que os recursos do citado programa são destinados ao transporte escolar em municípios rurais e o município do Rio de Janeiro não possui áreas com essa caracterização.

A terceira aprovação de contas foi relativa à aplicação dos recursos do PEJA. Para tanto, foi convidada a supervisora do Programa e mais uma técnica da SME, responsável pela parte financeira. Segundo relatado na ata, houve questionamentos apenas sobre a forma de escolha de material didático. Os procedimentos adotados foram esclarecidos pela supervisora do Programa. Ficou assim registrado na ata:

(...) foi distribuída cópia do Ofício SME nº 191 de 21/02/08, que encaminha os documentos relativos à Prestação de Contas do PNATE, sendo analisados pelo colegiado. Em seguida, o presidente do Conselho solicitou que as representantes do PEJA falassem sobre o trabalho que vem sendo realizado no referido Programa antes da apresentação da Prestação de Contas (Ata da 9^a sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

Na atual gestão, foram realizadas duas aprovações de contas, uma relativa ao ano de 2009, discutida pelo Conselho em fevereiro de 2010, e outra referente ao exercício de 2010, discutida em março de 2011. Na primeira aprovação de contas, novamente, foram convidados um técnico da área de planejamento e orçamento da SME e a Contadora Geral da CGMRJ, que apresentou ao Conselho relatório referente à prestação de contas do Fundeb/2009. Conforme registrado na ata da 28ª reunião do Cacs do Fundeb, após a apresentação da Contadora, ponderações foram colocadas por alguns dos presentes e esclarecidas pela técnica e pela conselheira representante da SME. Em seguida, o técnico da prefeitura presente à reunião ressaltou que: “uma vez apresentada a prestação de contas e a mesma sendo apreciada e aprovada pelo Cacs, seja emitida um parecer final”. O então presidente do Conselho, representante dos professores, comentou sobre a “complexidade dos demonstrativos” e pediu que os balancetes mensais fossem apresentados aos conselheiros durante as reuniões. Nesse momento, a representante da SME sugeriu que “concomitante à apresentação dos balancetes, sejam trazidos técnicos do Nível Central para demonstrar na prática o que se descreve nesses relatórios”.

Nessa mesma aprovação, ficou registrado em ata que a representante do CME afirmou “não se sentir apta a aprovar a prestação de contas, uma vez que, a seu ver, precisaria de mais subsídios”. Em reação ao exposto pela conselheira, o técnico da municipalidade presente na reunião, na qualidade de convidado para esclarecimentos técnicos respondeu, segundo registrado na ata, que:

(...) entende que o controle contábil/financeiro é realmente muito complexo e que em sua opinião o olhar que **o Conselho deve ter é o do alcance social das ações geradas pelos recursos deste fundo** (Ata da 28ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro, grifos nossos).

Em seguida, a representante da SME sugeriu que cada conselheiro opinasse sobre a aprovação ou não da prestação de contas, o que foi feito, e a mesma foi aprovada com seis votos a favor e uma abstenção. Pela nossa interpretação, ficou clara a falta de conhecimento técnico necessário por parte da maioria dos conselheiros e uma aparente condução da reunião pelo representante da SME e pelos técnicos da municipalidade para “conseguirem” essa aprovação.

Já na segunda aprovação de contas da atual gestão, relativa aos recursos do Fundeb do ano de 2010, houve um maior tensionamento do Colegiado para essa aprovação e surgiram questionamentos sobre questões como a correta aplicação dos constitucionalmente estabelecidos 25% do total de recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, a política salarial dos professores, assim como que o Conselho seja consultado para a definição do planejamento e do orçamento da SME. Para essa aprovação, mais uma vez, foram convidados representantes da CGMRJ e um técnico da prefeitura na área de planejamento e orçamento. A reunião para a aprovação desta prestação de contas foi a de nº 40 do Cacs, em março de 2011. Além dos questionamentos apontados, foi travada uma discussão sobre qual a “profundidade” do acompanhamento realizado pelo Conselho e a real atribuição deste na aprovação da execução dos recursos do Fundeb. A discussão girou em torno de que o olhar dos conselheiros devia ater-se somente aos “resultados sociais da aplicação dos recursos”, enquanto que alguns conselheiros defendiam uma análise mais apurada da utilização dos mesmos, inclusive em aspectos de ordem contábil e financeira. Para ilustrar como essas duas diferentes percepções sobre o papel do Conselho foram manifestadas nessa aprovação de contas, destacamos a fala de dois conselheiros, conforme foram registradas nas atas de suas reuniões, a seguir:

O Sr.(...), representante do Poder Executivo Municipal diz que, em primeiro lugar, auditoria de contas públicas não é incumbência deste colegiado e sim de órgãos de controle interno e externo, a saber: Auditoria Geral do Município, Tribunal de Contas do Município e Ministério Público, e que **o Conselho deve ater-se apenas ao benefícios sociais oriundo desses recursos**. A representante da SME, complementa que o olhar tem que ser dirigido aos melhoramentos realizados nas unidades escolares que acabam por refletir numa prática pedagógica eficaz (Ata da 40ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro, grifos nossos).

Sr. (...), representante de pais de alunos, entende que o papel deste Conselho é muito maior do que apenas aprovar as contas. Para ele, o Conselho tem que ter participação mais ativa e efetivamente acompanhar e exercer o controle social, desde o planejamento até a sua execução orçamentária. Em seu entendimento, toda a comunidade escolar tem que participar de forma mais efetiva cobrando, através de sua representatividade, um planejamento que resulte em ações pedagógicas eficazes para o objeto fim, o aluno (Ata da 40ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

Tendo como referência essa dualidade de visões sobre o papel do Cacs, buscamos a ideia de Gonh (2001), que propõe a existência de duas posições diferentes acerca do papel dos conselhos: a primeira, circunscrita ao plano da consulta, limitada a ser apenas um órgão “auxiliar ao poder Legislativo”; enquanto que a segunda estabelece que atuem como “órgãos de fiscalização do Executivo”, na perspectiva de uma gestão pública descentralizada (p.89-90). Apesar de apontar duas concepções distintas, a autora afirma que entende o papel dos conselhos a partir da segunda aceção, conforme segue:

Acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal (GONH, 2001, p. 90-91).

Após o embate descrito anteriormente, o representante de pais de alunos perguntou se o devido parecer, a ser emitido pelo Colegiado, poderia ter em seu conteúdo as ressalvas apontadas pelos conselheiros. Diante da resposta positiva do representante do poder Executivo, as contas do exercício de 2010 foram aprovadas com ressalvas que apontavam que “não houve tempo hábil para exame mais aprofundado das questões vinculadas às suas atribuições legais”; da necessidade de apresentação de contas parciais para facilitar a avaliação final no fechamento do exercício financeiro; a não consideração da aplicação dos 25% da receita de impostos e transferências na educação por estar sendo apreciada na esfera judicial; e o direito de interlocução do Conselho com os órgãos de controle de contas públicas acerca de qualquer divergência com a SME, gestora do Fundo Municipal.

A importância política da inclusão das ressalvas pode ser interpretada como um marco na atuação desse Colegiado, no que alguns conselheiros chamam de “novo momento” do Conselho, com uma atuação, ainda que tecnicamente insuficiente, mas marcada por uma posição mais crítica e, podemos dizer, fiscalizadora com a utilização dos recursos do Fundo.

Com base nas situações apresentadas, ficou claro que a aprovação das contas da aplicação dos recursos do Fundeb se constitui na principal atribuição do Cacs. Por conta disso, fizemos a seguinte pergunta aos conselheiros: você se sente técnica e politicamente seguro para acompanhar a aplicação dos recursos do Fundeb?

A percepção dos conselheiros para essa questão foi, de forma geral, que não estão devidamente capacitados para avaliar a aplicação dos recursos do Fundeb. As exceções foram os conselheiros representantes do poder público, que afirmaram estarem preparados para exercer essa atribuição e do conselheiro representante do CME, que se considerou seguro politicamente, mas não tecnicamente, pois lhe faltam maiores conhecimentos técnicos. Entretanto, todos os conselheiros conheciam as consequências da não aprovação das contas. Alguns afirmaram que foram informados pelo conselheiro representante da SME que, caso não houvesse essa aprovação, não haveria o repasse dos recursos do Fundeb para o município.

Vale destacar a percepção da representante dos professores, que afirmou que não cabe ao Conselho questionar tecnicamente as contas, sendo preciso aceitar o que for mostrado pelos técnicos da municipalidade. Acredita que os conselheiros precisam compreender tecnicamente onde foi gasto, mas não se os números das planilhas são reais ou de que forma são organizadas as informações constantes nessas planilhas. Para ela, isso vale para o orçamento anual e para a execução orçamentária. A conselheira entende que a SME tem como pressuposto apresentar os números corretamente e investigar esses números seria um papel do Tribunal de Contas. Por outro lado, considerou que colocar as atas na *internet* não garante a transparência do Conselho, “não é o suficiente”, concordou que é importante disponibilizar as atas, mas a transparência, em sua opinião, depende de uma maior conscientização da população em cima dessas verbas que são vultosas e, quase em tom de desabafo, externou sua opinião sobre como estão sendo aplicados os recursos da educação no município:

Com um breve caminhar pelas escolas do Rio de Janeiro percebem-se os investimentos, mas estes não correspondem ao volume de recursos disponibilizados para a Educação, esses recursos deveriam ser mais e melhor utilizados (Entrevista com a representante dos professores da educação básica da rede pública municipal de ensino, 2011).

Essa avaliação das condições das escolas foi compartilhada pelo representante dos Conselhos Tutelares, que questionou o “não atendimento dos direitos das crianças e adolescentes” e, de forma a exemplificar a questão, citou a falta de filtro nos bebedores das escolas que visita, as condições das caixas d’água, a falta de ar-condicionado em escolas localizadas em regiões de muito calor, principalmente na Zona Oeste da cidade

e, conseqüentemente, a falta de conforto para alunos e professores. Denunciou também a sobrecarga de trabalho para os professores que, em muitos casos, estão realizando “um trabalho além do pedagógico”, de responsabilidade da área de Assistência Social, tal como o cadastramento de Bolsa Família, Riocard²⁵ etc.

Interessante também foi a percepção do representante do CME, que considerou não estar tecnicamente preparado para a aprovação de contas, pois, em sua opinião, a linguagem das esferas econômicas, administrativa e financeira são complexas e ele não se apropriou delas. Por outro lado, respondeu que se sente muito bem preparado politicamente, por conta de sua experiência como conselheiro no CME e da sua experiência política, destacando que “pode fazer uma atuação política melhor que uma atuação técnica”.

Outra dificuldade apontada pelos conselheiros foi em relação aos documentos apresentados, que segundo o representante de pais de alunos, “não são de fácil leitura e a informação é insuficiente”, pontuando que acredita que “essa é uma estratégia proposital”. Também denunciou que as aprovações das contas e os devidos pareceres são elaborados sem o tempo necessário para uma verdadeira análise da aplicação dos recursos. Sobre a questão, trazemos o depoimento de dois conselheiros, o primeiro relatando sobre a necessidade de aprovação dessas contas logo na sua primeira reunião e a segunda já com alguma experiência sobre a questão:

Chegamos à primeira reunião e tivemos que aprovar as contas sem ter entendimento sobre o assunto: a aprovação de contas do ano anterior, que não havíamos acompanhado. Apesar dos questionamentos, de não ter o entendimento e não termos acompanhado a execução orçamentária, cobramos maiores informações e a disponibilização de balancetes mensais, que não foram disponibilizados, e novas demandas foram sendo colocadas (Entrevista com representante dos pais de alunos da educação básica da rede pública municipal de ensino, 2011).

Uma das estratégias utilizadas na condução desse trabalho era “deixar tudo para cima hora”, os pareceres e as decisões do Conselho eram feitos sem uma consciência maior do que estávamos fazendo, sem um entendimento real sobre essas ações (Entrevista com a representante dos professores da educação básica da rede pública municipal de ensino, 2011).

²⁵ Sistema de bilhetagem eletrônica utilizado na maioria na cidade do Rio de Janeiro e que é utilizado para a gratuidade do transporte público para estudantes, deficientes físicos e maiores de 65 anos

Nesse sentido, a representante dos profissionais técnico-administrativos percebeu dois momentos distintos do Conselho. Relatou que com o grupo anterior as contas eram aprovadas sem muita discussão porque não possuíam muitas informações e o grupo não discutia os números apresentados, destacando que a avaliação “era bem superficial”. Já o grupo atual, adotou como postura uma melhor avaliação das contas, não aprovar nada sem avaliar, solicitar mais informações e mais tempo para a devida avaliação, recusando-se a aprovar as contas de forma rápida, ou seja, tentando conhecer o que estão assinando. Segundo a conselheira, tal mudança de postura foi fruto principalmente da influência da Promotora do MP, que, em reunião com os conselheiros, cobrou uma atuação mais efetiva do Conselho. Confidenciou que pensou várias vezes em sair do Cacs, por conta de não possuir os conhecimentos necessários para atender as “exigências” postas pelo MP, que, segundo relata, pressionou os conselheiros, dizendo que estes poderiam ser responsabilizados por sua atuação.

O fato é que, após a reprimenda dada pela promotora do MP, o Cacs adotou uma postura diferente da de até então. Pode-se dizer que a cobrança do MP, passado o sentimento de insegurança do primeiro momento, funcionou como um combustível para o Conselho. A fala da conselheira ilustra tal ideia:

Ela cobrou um procedimento que nós não tínhamos (...), o hábito de fiscalizar, de questionar, nunca fizemos isso, até por isso estamos agindo de outra maneira. Acho que ela é que foi o estopim para a gente mudar (Entrevista com a representante dos servidores técnico-administrativos das escolas da rede pública municipal de ensino, 2011).

Entretanto, o representante do CME possui uma visão diferente sobre a importância da interlocução do MP com o Conselho. Em sua opinião, é importante o diálogo com o MP, mas entende que:

O controle interno que o Cacs realiza não pode ser feito com a profundidade que a Promotora dita. A cobrança deveria ser ao controle externo que é mais rico, no caso o próprio MP, o TCM e, sobretudo, pela Câmara de Vereadores, o que não é feito. (Entrevista com o representante do Conselho Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro, 2011).

Este mesmo conselheiro entende os diferentes momentos do Conselho de uma forma diferente da representante dos servidores técnico-administrativos, entretanto, concorda que houve uma “evolução” na atual gestão do Cacs:

(...) existia uma pobreza técnica e política e as pessoas queriam apenas brigar com o governo, sem conteúdo, e foi melhorando durante o mandato, as pessoas foram percebendo que para fazer a crítica ou elogiar precisam ter consciência do seu papel e o lugar de onde falam (Entrevista com o representante do Conselho Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro, 2011).

Sobre a questão, coletamos um rico depoimento da representante dos professores e ex-presidenta do Cacs. A conselheira contou que a partir de fevereiro de 2011 foi ditada uma nova composição para o Órgão, que se mostrou “disposta e engajada”. Surgem, então, as notificações da Promotora do MP. Anteriormente, as notificações, segundo a entrevistada, eram respondidas diretamente pelos “representantes governamentais”, mas, agora, eles não podem mais responder em nome do Órgão. As notificações passaram a ser encaminhadas diretamente para a presidência do Conselho. No primeiro momento, os conselheiros ficaram assustados com as cobranças; sentiram-se ameaçados e acharam que poderiam ser responsabilizados pelo trabalho realizado no Cacs. Afirmou ainda, que descobriu a Promotoria do MP voltada para o “avanço da educação municipal”, tendo como uma de suas diretrizes fazer avançar o trabalho dos conselhos. Após reunião com a Promotora, ouviu desta que o MP não queria prejudicar os conselheiros e sim fazer “avançar” no trabalho com o Cacs.

Dificuldades para a participação

Nesta categoria, procuramos levantar quais as principais dificuldades encontradas pelos conselheiros no exercício de suas atribuições e para o funcionamento do Conselho. Na primeira gestão do Cacs, o tema mais recorrente nas atas analisadas é o insistente pedido por ajuda de custo para as despesas dos conselheiros. O assunto apareceu em 5 diferentes atas, não estando registrado de qual segmento parte tal reivindicação, destinada à cobertura de despesas com transporte e alimentação. Logo nas primeiras reuniões, a representante da SME afirmou que a lei não prevê ajuda de custo para os conselheiros. A questão passou a ser contemplada no Regimento Interno, de modo a ter “base legal”, e foi solicitada, na forma de ofício, à Secretária de Educação.

Na ata da 10ª reunião, está descrito o relato do presidente sobre seu encontro com a Secretária e a negativa ao pedido de ajuda de custo para transporte e alimentação, sob a alegação de que, em princípio, legalmente, isso não seria possível. Para nossa surpresa, e sem qualquer referência sobre a negativa anterior, ressurgiu na ata da 12ª reunião, a reivindicação do Conselho para a concessão de auxílio financeiro destinado às despesas dos conselheiros:

Objetivando proporcionar o desempenho das competências instituídas no Art. 9º do Regimento Interno do Conselho, e considerando o que dispõe o Art. 8º da mesma norma, foi formulado um ofício a ser encaminhado a Srª Secretária solicitando a possibilidade de concessão de ajuda de custo para transporte, alimentação e capacitação para os membros integrantes deste Conselho (Ata da 12ª sessão do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro).

O ressarcimento de despesas de condução para os deslocamentos dos conselheiros nas atividades do Conselho, que era solicitado desde a criação do Conselho, foi autorizado pela Secretária de Educação somente na atual gestão, mais precisamente em junho de 2011, conforme apresentado neste capítulo, no tópico “Visibilidade do Conselho”.

Nas entrevistas realizadas, os conselheiros, de forma geral, relataram não encontrar problemas para participarem das atividades do Conselho, precisando apenas se organizarem em relação às suas obrigações profissionais. Temos o relato do representante do SME que, por conta da distância de sua escola para o centro da cidade,

enfrenta problemas no seu deslocamento. Mas, no geral, a principal dificuldade que alegam enfrentar acaba sendo mesmo a falta de conhecimento técnico sobre a maioria das questões discutidas nas reuniões.

Perguntamos aos conselheiros como avaliam o desempenho de seus colegas de Conselho. A partir das respostas, emergiu uma questão importante: a diferença de conhecimento técnico dos representantes do poder público em relação aos demais conselheiros. Sobre o assunto, a representante dos profissionais técnico-administrativos opina que os representantes do poder público possuem um conhecimento maior que os demais e utilizam esse conhecimento para direcionar as reuniões. Afirmou que, por eles terem “maior conhecimento técnico e vivência”, involuntariamente acaba prevalecendo o seu modo de pensar. Entretanto, não sabe dizer se tal condução se dá de forma voluntária ou involuntária, mas que o desnível de conhecimento causa uma “dependência” do conhecimento dos conselheiros governamentais: “o que eles explicam, se não questionado, passa a ser uma verdade”. Para a mesma pergunta, o representante de pais de alunos respondeu que os conselheiros governamentais estão mais bem preparados pelo fato de terem sido conselheiros estaduais do Fundeb e do Fundef, sendo que, inclusive, a representante da SME, exerceu a presidência do Conselho Estadual do Fundef.

Os representantes do poder público, por outro lado, acreditam que os representantes da sociedade civil “nem sempre têm experiência em conselho” e demandam um maior conhecimento técnico para exercerem suas atribuições. A representante da SME respondeu que a participação dos conselheiros, de forma geral, é muito boa: “eles são participantes, querem aprender”. Já o representante do poder Executivo acredita que seus colegas de conselhos “são uns abnegados”, acrescentou que não existe pré requisito para ser conselheiro e “se exige muito deles, até em níveis acima do que precisam saber”. Em sua opinião, apesar de reconhecer que nem todos possuem o conhecimento técnico para as exigências cobradas de um conselheiro do Fundeb, eles estão preparados para analisar os resultados sociais dos recursos porque “são legítimos representantes da sociedade e veem o que a sociedade vê”.

Sobre os seus colegas de Cacs, o representante dos Conselhos Tutelares respondeu que “algumas pessoas levantam a mesma bandeira que a sua, a da seriedade, e que alguns

estão lá por ambição política.” Também considerou que os “conselheiros governamentais” possuem conhecimento técnico “bem maior” que os demais, mas não tem certeza se aplicam esse conhecimento em prol do Conselho. E, que pelo fato de estarem “na máquina pública”, essa diferença é justificável. Completou que “isso atrapalha o funcionamento do Órgão”, pois, em sua opinião, eles conduzem as pautas das reuniões e “atravancam o trabalho”, ao tentar não mostrar a real atribuição de cada conselheiro, “mas apenas o que o governo deseja”.

Na opinião da representante dos professores, o grupo é “frágil”, pois existe uma rotatividade grande, “a atual composição tem pessoas altamente comprometidas e engajadas, apesar de não possuírem grande capacidade técnica”. Como os demais, também destacou o desnível técnico entre os conselheiros, mas apontou que essa diferença não está apenas restrita à dicotomia conselheiros do poder público/ conselheiros da sociedade civil:

Existe uma diferença de conhecimento entre os conselheiros, o que é natural pela diversidade encontrada hoje no Conselho, um aluno, um técnico administrativo não possuem o mesmo grau de conhecimento que um diretor de escola ou de um técnico da prefeitura, por exemplo. Alguns segmentos que se colocam no Conselho dão depoimentos sobre o que veem em suas escolas, não possuem uma consciência que representam um segmento muito maior que a sua escola (Entrevista com a representante dos professores da educação básica da rede pública municipal de ensino, 2011).

Entretanto, assim como os demais conselheiros, acredita que a diferença técnica que os “representantes do poder público” carregam é muito grande e essa diferença influencia nas decisões do Conselho. Porém, pontuou que o quadro era muito “mais intenso” em gestões anteriores, pois antes “eles gerenciavam as reuniões e filtravam o que podia e o que não podia ser discutido no Cacs”. Denunciou que determinadas questões “não chegavam ao Colegiado” e eram respondidas por estes representantes, que “tem, logicamente, o comprometimento com o governo”.

Por outro lado, acredita que a defesa dos interesses governamentais é legítima, pois são representantes do governo. Mas, considerou que, mesmo assim, contribuíam para a “estagnação do Conselho”. Concluiu afirmando que, hoje, os conselheiros estão conscientes e mais críticos em relação à participação desses representantes

governamentais e a superioridade de conhecimento desses conselheiros não inibe aos demais.

Pela observação das reuniões, pode-se corroborar com a opinião da conselheira sobre a condução dos encontros pelos representantes do poder público, graças a um maior conhecimento técnico e vivência política. Entretanto, outra interpretação pode ser pensada: os conselheiros do poder público são representantes de seu segmento e, portanto, é legítimo que defendam suas prioridades e interesses políticos (no caso, da esfera que representam); é por conta disto, inclusive, que estão no Conselho.

O problema parece não ser o discurso mais consistente e embasado politicamente dos representantes do poder público, mas sim o fato de os conselheiros não terem condições de debater e refutar os argumentos por não estarem devidamente preparados para o exercício de suas atribuições. Também temos clareza que o Cacs, por sua natureza, conta com concepções distintas sobre a política pública de educação e os representantes do poder público são legítimos representantes da municipalidade. Defender as posições da Secretaria é papel desses conselheiros e o Órgão se constitui de um espaço criado para o confronto dessas concepções. Podemos ilustrar esse embate através da fala da representante da SME:

O Conselho não está preocupado com o resultado mais importante da SME que é o resultado dos alunos, (...) a Secretária coloca uma ênfase muito grande na aprendizagem e essa questão está em primeiro lugar na sua política educacional. E eu não sinto no Conselho preocupação com a aprendizagem. Já tentei levar para esse lado algumas vezes, mas não consegui sensibilizar os conselheiros (Entrevista com representante da Secretaria Municipal de Educação, 2011).

Chamou atenção na leitura das atas do segundo período estudado, o encaminhamento e o desfecho de um processo de mudança de conselheiros que desarticulou completamente o funcionamento do Cacs e ocasionou a interrupção das reuniões por quase seis meses. Essas mudanças começaram com a desistência de vários representantes, que acabaram por ocasionar o impedimento da realização de três reuniões seguidas por falta de quórum. Procedidas às devidas notificações aos conselheiros, e constatadas as várias vacâncias, foi conduzido pelo presidente do Conselho o processo de substituição dessas representações. Consta em quatro atas

seguidas do Órgão, reuniões de número 32, 33, 34 e 35, a aprovação pelos presentes do encaminhamento de um ofício para a indicação de novos representantes e a atualização da composição do Conselho. Pela estrutura da SME, a indicação de novos conselheiros deve ser articulada pela Coordenadoria de Gestão e Governança, para a qual foram encaminhados os ofícios registrados nas reuniões citadas. Portanto, uma situação de vacância verificada em julho teve uma solução efetiva apenas em fevereiro do ano seguinte, coincidindo com o período de regularização da composição do Conselho e com a época de aprovação anual das contas da movimentação e aplicação dos recursos do Fundeb. Não sabemos se a “máquina pública” ou a “burocracia estatal”, propositalmente ou não, poderiam ser a explicação para o processo descrito, mas situações como esta provocam um processo de esvaziamento e de descontinuidade das atividades do Conselho.

Outra particularidade do Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro, e que também pode ser associada ao processo de esvaziamento desse Conselho, é o não ajuste dos períodos de mandato do CEC e do Cacs, o que ocasionou os conselheiros não terem o mesmo período de mandato para todos, impedindo assim, que convivam por uma gestão inteira (2 anos) com seus pares. Isto, certamente, desarticula o Conselho. Para o representante do CME, tal fato é ocasionado pelo que chama de “lapso de tempo”, porque “primeiro se troca o conselheiro do Fundeb e depois é que vem a eleição para os representantes do CEC” e completa afirmando que tal situação:

(...) se constitui de uma perda porque não se permite que a pessoa continue [prorrogação de mandato] e precisam-se fazer eleições nesses buracos; quando o quadro começa a se aperfeiçoar e ter uma “unidade, uma identidade” é necessária a troca de conselheiros (Entrevista com o representante do Conselho Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro, 2011)

Importante apontar que a questão foi levada para a Secretária de Educação, que atendeu a uma série de demandas do Conselho em 2011 – algumas vindas desde a época de criação sua criação, em 2007 –, mas não usou de vontade política para resolver esse problema. Não foi encontrada uma solução para a questão e o desalinhamento de tempo do mandato dos conselheiros continua a enfraquecer o Conselho.

Aparentemente, o problema de desalinhamento de tempo entre o mandato do CEC e do Cacs não é solucionado por falta de vontade política, com questões de ordem técnica impedindo as mudanças necessárias. O Conselho decidiu em reunião que a solução para o problema seria a prorrogação do mandato dos membros da atual gestão por mais seis meses. Tal fato possibilitaria que o início da próxima gestão coincidisse com o período de eleição dos CEC, mas a solicitação não foi atendida pela Administração Municipal. Segundo relato telefônico do representante dos Conselhos Tutelares, posterior ao período de entrevistas, a solicitação do Conselho para essa prorrogação foi negada pelo Prefeito, conforme exposto pela representante da SME em reunião do Colegiado, sob o argumento de que tal situação não está prevista na lei que regulamenta o funcionamento do Cacs do Fundeb Rio de Janeiro (Decreto nº 27.642 de 05 de março de 2007).

Também foi apontada a impossibilidade de reeleição dos conselheiros para um segundo mandato no Cacs do Fundeb. O representante do CME disse que, em sua opinião, “existe uma falha na questão do mandato”. Comparou a situação com a do CME e afirmou que deveria ser permitida a reeleição porque os conselheiros “entram muito pobres tecnicamente” e depois vão “entendendo melhor as suas atribuições, melhorando tecnicamente”. O conselheiro afirmou também que, quando entrou no Conselho “participava de forma ingênua nas reuniões” e traçou um paralelo com sua atuação no Conselho Municipal de Educação, onde está no segundo mandato, que sua atuação foi enriquecendo com o tempo e que somente nesse atual mandato “se sente pronto”.

O pedido para a autorização da recondução dos conselheiros para um segundo mandato também foi encaminhado para a Secretária de Educação como uma solicitação do Órgão. Porém, teve o mesmo desfecho do pedido para prorrogação do mandato dos conselheiros da atual gestão, sendo colocados os mesmos entraves políticos. Certamente, a impossibilidade de um segundo mandato enfraquece o Conselho, pois poderia ser uma forma de dirimir, pelo menos em parte, a ausência de ações de capacitação, visto que os conselheiros, com uma permanência mais longa no Órgão, teriam a oportunidade de, com o decorrer do tempo, melhorar seu entendimento sobre suas atribuições e condições para se aprimorarem tecnicamente.

Outro aspecto que chama atenção é a relação que alguns conselheiros estabeleceram entre acompanhamento e fiscalização e concordaram que o trabalho realizado pelo

Conselho resumia-se a um trabalho apenas de acompanhamento. Acreditam que, para exercerem o papel de fiscalizadores, necessitariam de melhores condições e de uma mudança em suas ações. A fala seguinte exemplifica bem essa percepção:

O que a gente fazia era verificar a aplicação desses repasses e, através de relatórios elaborados pela prefeitura, emitir pareceres de aprovação de contas. Por fiscalização entendo que seria por a mão na massa, conversar diretamente com o secretário de fazenda, com a secretaria de educação, visitar as escolas (Entrevista com o representante do Conselho Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro, 2011).

O representante de pais de alunos também estabeleceu uma diferença entre acompanhar e fiscalizar. Durante sua entrevista relatou que participou de uma reunião do Conselho Estadual do Fundeb e que “o acompanhamento deles está bem à frente do realizado no Conselho Municipal”. Segundo ele, o Conselho Estadual realiza visitas técnicas às escolas e um “acompanhamento gerencial” através da análise dos relatórios disponibilizados.

A ideia de que para se realizar um efetivo controle social é necessário conciliar um trabalho de campo de visitas às escolas com o acompanhamento da documentação relativa à execução orçamentária dos recursos do Fundo, já é destacado por Davies (2001) desde a época dos Cacs do Fundeb. Vejamos:

(...) não basta acompanhar a execução orçamentária a partir da documentação; é preciso sair a campo e verificar se obras de construção e reforma de escolas lançadas na documentação foram efetivamente realizadas, se houve superfaturamento nelas, se as despesas com pessoal são, sobretudo, com os profissionais da educação envolvidos na atividade fim (...). Assim, o controle social do orçamento envolve duas etapas interligadas: uma relacionada ao exame da documentação, outra à fiscalização da execução efetiva dos serviços lançados na documentação (DAVIES, 2001, p.71).

Ainda sobre a qualidade do acompanhamento realizado pelo Cacs, a representante dos professores citou o encontro com a Promotora do MP e afirmou ainda que o “Fundeb é um conselho de controle e acompanhamento” e que se comprometeu com a Promotora de fazer o seu papel como presidenta do Conselho. Entende que o avanço buscado pela Promotora era realmente necessário e que “até então o acompanhamento era distante” e “havia apenas acompanhamento e não controle”. Por fim, relatou que esse

acompanhamento era feito conforme os representantes governamentais mostravam que deveria ser feito e que “a gente acompanhava aquilo que eles queriam que a gente acompanhasse. Controle não havia”.

Ao final de cada entrevista, perguntamos aos conselheiros: qual a maior contribuição da participação da sociedade no processo democrático e/ou aprimoramento da democracia no Brasil? Destacamos as respostas de dois entrevistados que acreditam que o nosso processo democrático ainda precisa avançar e que a sociedade possui papel fundamental para alcançar um amadurecimento democrático. O primeiro, representante dos CT, respondeu que para a consolidação da democracia é necessário que “as informações cheguem à população. Para ele, a grande maioria da população não tem informação suficiente, “não sabe de seus direitos”. Acredita que “no dia que tiverem essas informações vão exigir dos órgãos responsáveis a realização de suas atribuições.” Já a representante dos professores respondeu que a participação é ínfima hoje e que o povo precisa ser mais participativo para que haja maior transparência de verdade e conclui:

O povo precisa descruzar os braços, precisa acreditar que tem o poder em suas mãos. A falta de criticidade, a falta de participação e a pouca politização acabam proporcionando espaço para que irregularidades aconteçam. Infelizmente, a população aceita tudo com muita facilidade, o brasileiro, o carioca, fala mal do governo, porém, pouco faz para que isso se modifique (Entrevista com a representante dos professores da educação básica da rede pública municipal de ensino, 2011).

Portanto, o Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro ainda parece carregar práticas e dificuldades que se arrastam desde os tempos do Cacs do Fundef. Mas, diante do quadro narrado pelos conselheiros, existe uma perspectiva de avanço em relação ao funcionamento do Conselho e um engajamento dos conselheiros no exercício de suas atribuições que pode significar uma maior qualidade no que se refere ao trabalho de acompanhamento e controle social realizado pelo Órgão.

Conclusões

Esta dissertação procurou aprofundar o conhecimento a propósito do papel da sociedade civil nos espaços formais de participação. Na forma de objetivos específicos, ficaram assim definidos os desafios lançados:

- 1) descrever a capacidade política dos Cacs do Fundeb para exercerem o controle social da aplicação dos recursos destinados à Educação Básica;
- 2) averiguar como as mudanças propostas aos Cacs do Fundeb, em relação aos do Fundef, ocorreram e de que forma possibilitaram, ou não, o aprimoramento do controle social realizado nessas instâncias de participação.

No caminho percorrido para alcançar os objetivos propostos procurou-se:

- 1) refletir sobre como a forma de organização do Estado condiciona os padrões de suas relações com a sociedade civil no campo das políticas públicas, em geral e, especificamente, no das políticas públicas em educação;
- 2) traçar a trajetória da história do financiamento das políticas públicas na área de educação no Brasil e o caminho percorrido até chegarmos ao contexto atual, baseado na descentralização político-administrativa e na constituição de fundos contábeis.

Entretanto, em alguns momentos, a tentativa de elucidar tais questões deu lugar ao exercício de apontar direções e espaços que surgiram no desenvolvimento da pesquisa e que se mostraram importantes no contexto estudado, mas que não se constituiriam inicialmente em seu foco. E pela natural impossibilidade de responder a todos os aspectos relevantes com que nos deparamos no trabalho de campo de qualquer pesquisa, propostas para novos estudos foram apresentadas muitas vezes apenas como perguntas ou na forma de pequenas provocações.

Sobre a forma de organização do Estado e a participação da sociedade civil nas políticas públicas, encontramos um Estado que apresenta em suas configurações uma situação permeável à participação e um contexto propício para estudos sobre as condições existentes para os Cacs do Fundeb exercerem seu papel como espaços de gestão democrática e de definição de políticas educacionais.

Vimos também que a permeabilidade do Estado é relativa, em razão das disputas no campo ético-político, por sua diversidade interna, por resistências e limites impostos à participação e aos sentidos que o termo pode adquirir em distintos projetos políticos. Portanto, considerando que o Estado apresenta, ainda que de forma relativa, uma permeabilidade para a participação da sociedade civil, algumas questões podem ser levantadas, tais como: a quem serve e quem se beneficia realmente dessa permeabilidade? A que projeto de democracia a participação está a serviço? Como estão sendo exercidas tais possibilidades de participação?

No que se refere à trajetória histórica do financiamento das políticas públicas na área educacional, vimos que a vinculação de recursos está marcada na maioria das Constituições Federais Brasileiras, embora nem sempre acompanhada da garantia de onde virão tais verbas. Constatamos também que as políticas públicas em educação e os seus mecanismos de financiamento estão condicionados pela correlação de forças existente na sociedade e pelo poder do Estado vigente em cada período histórico, por conta de uma trajetória marcada por um Estado que, historicamente, eximiu-se de sua responsabilidade de ofertar uma educação pública de qualidade para todos. Tal resgate faz refletir sobre como chegamos à presente situação, não só no que se refere à baixa qualidade da educação pública oferecida hoje, mas também quanto à sua face político-administrativa, caracterizada pelo princípio da descentralização, organizada por fundos contábeis e com recursos vinculados constitucionalmente.

No que se refere às condições e à capacidade política encontrada para o funcionamento dos Cacs do Fundeb do município do Rio de Janeiro, destacamos a ausência de ações de capacitação, o desnível de conhecimento entre os conselheiros, a emissão de pareceres de aprovação de contas de forma burocrática e sem a devida avaliação, a falta de visibilidade desses Órgãos e o desalinhamento de tempo entre os mandatos dos conselheiros nas instâncias responsáveis por suas indicações e suas gestões no Conselho, dificuldades e problemas estes que podem servir como estratégias de controle e esvaziamento do Órgão.

Quanto às mudanças propostas na composição e funcionamento do Cacs do Fundeb em relação aos do Fundef, pode-se dizer que a cultura e a prática política parecem não terem passado por mudanças substanciais. O presente estudo mostra que muitos dos

problemas enfrentados pelo atual Conselho são os mesmos dos órgãos de acompanhamento e controle social que o antecederam.

No tocante à capacitação dos conselheiros, vimos que se restringiram a ações pontuais, como seminários ou encontros, ao esforço próprio de cada um dos membros com a leitura de textos e pesquisas na *internet*, além da presença de técnicos da municipalidade nas reuniões. Os esforços realizados não foram suficientes para que os conselheiros tivessem uma capacitação adequada, não possibilitando as condições técnicas necessárias para o exercício de suas atribuições, principalmente no que se refere ao acompanhamento e avaliação efetiva da execução dos recursos do Fundo. Os entrevistados, de forma geral, com exceção dos representantes governamentais, afirmaram que não se sentem preparados adequadamente para realizar suas atribuições.

Quanto à presença dos técnicos nas reuniões, a questão deve ser associada à ausência de ações de capacitação. Portanto, constitui-se questão polêmica e deve ser vista por pelo menos dois ângulos distintos: primeiro, o conhecimento técnico que trazem e com o qual contribuem para o entendimento dos conselheiros para determinadas questões, inclusive suprimindo, em parte, a falta de ações de capacitação; num segundo olhar, o aspecto político dessa intervenção. Certo que, devido à fragilidade técnica da maioria dos representantes no Cacs, a presença dos técnicos funciona como uma assessoria técnica ao Conselho e, conforme a percepção dos próprios conselheiros possibilita a “compreensão dos assuntos tratados nas reuniões” e o “entendimento sobre a política de educação”. Entretanto, na situação encontrada no Cacs, os conselheiros se tornam “refêns” das informações repassadas pelos técnicos da municipalidade. Naturalmente, os técnicos fazem o discurso conveniente para a administração. Na ausência de discurso ou refutação consistente por parte dos conselheiros, seu discurso passa a ser o válido. Assim, o Conselho, criado para ser um espaço de confrontação de concepções distintas sobre as políticas públicas, passa a ser um espaço monológico.

Outra consequência da falta de capacitação para os conselheiros do Cacs, que pode ser constatada pela leitura das atas e também a partir da observação das reuniões do Órgão, é o desnível de conhecimento entre os representantes do poder público e os demais conselheiros, problema apontado desde a época do Fundef. Os “conselheiros

governamentais”, de forma geral, demonstram possuir maior conhecimento técnico que os seus pares dos segmentos da sociedade civil, fato este que, a nosso ver, pode tender para um “fortalecimento do poder governamental no Conselho”. Apesar do maior número de representantes da sociedade civil, o discurso predominante e hierarquicamente estabelecido (ou “mais válido”) será o dos representantes governamentais e dos técnicos dos órgãos da municipalidade convidados para as reuniões. Isto por conta de uma forte base técnica que pode ser utilizada para a produção de argumentos irrefutáveis em detrimento de discursos menos fundamentados. Nessa situação, o técnico prevalece sobre o político, e questões de ordem política correm o risco de ser superadas por argumentos meramente técnicos.

Ainda sobre o assunto, em alguns momentos, essa diferença técnica parece servir para potencializar a capacidade de argumentação e convencimento dos representantes governamentais. Se é responsabilidade do poder público oferecer ações de capacitação para os conselheiros, de modo a dar condições para o exercício de suas atribuições, essa omissão pode “beneficiar” ao próprio poder público. Sendo assim, a pergunta que se coloca é: o não oferecimento de ações de capacitação pode ser visto apenas como uma omissão do poder municipal ou pode estar sendo utilizado como uma estratégia deliberada para o controle dos conselhos?

Essa diferença de conhecimentos técnicos entre os representantes do poder público e os demais conselheiros também está presente no que se refere ao conhecimento, ou desconhecimento, de suas atribuições quando indicados para o Conselho. Se, por um lado, os primeiros quando indicados já conheciam toda a estrutura e modo de funcionamento do Conselho e do Fundeb, os demais não sabiam de suas atribuições e precisaram buscá-las por conta própria, através de pesquisas na legislação. Portanto, temos nesta questão uma “desvantagem” dos demais conselheiros em relação aos representantes do poder público. A partir desta realidade, fica mais uma vez explícita a necessidade de ações de capacitação para um funcionamento democrático desses órgãos.

No que se refere à principal atribuição do Cacs do Fundeb, ou seja, a aprovação de contas da execução orçamentária dos recursos do Fundo, vimos que os pareceres de aprovação de contas são emitidos burocraticamente, de forma apressada, sem tempo

hábil para uma devida avaliação e contestações por parte do Colegiado, com documentos de difícil leitura e sem detalhamento, além de conselheiros sem os conhecimentos necessários para realizarem tal atribuição.

Por outro lado, a pesquisa também mostrou que ainda se pode avançar bastante na qualidade da avaliação realizada nesses espaços e que o engajamento dos conselheiros é fundamental para tanto, mas não o suficiente. A capacidade técnica dos membros deve estar aliada a sua capacidade política, de modo que não sejam mais utilizados para legitimar políticas públicas com as quais até podem discordar. Nesse sentido, o tensionamento apresentado pelo Cacs na última aprovação de contas, relativa à execução dos recursos do ano de 2010, ficou caracterizado por uma discussão em torno de qual o olhar os conselheiros deveriam adotar na tarefa: se deveriam ater-se somente aos “resultados sociais da aplicação dos recursos” ou, conforme defendiam alguns membros, realizar uma análise mais apurada da utilização dos mesmos, inclusive em aspectos de ordem contábil e financeira. O resultado do embate foi a emissão de um parecer que, por solicitação dos representantes da sociedade civil, contemplou diversas ressalvas. A postura apresentada pela atual gestão do Cacs mostra que o Órgão aparenta passar por um momento importante, com representantes que, apesar de não reunirem as condições necessárias para realizar suas atribuições, desejam participar efetivamente do destino dado aos recursos da educação municipal.

Ainda sobre a aprovação das contas do Fundo, o discurso dos representantes governamentais de que o Conselho deve ater-se apenas “aos resultados sociais da utilização dos recursos” pode se constituir em uma forma de controle do Cacs, que é garantida pelo desnível técnico e pelo discurso mais embasado dos técnicos da municipalidade. Tal estratégia faz com que o foco seja outro que não o julgamento do volume dos recursos ou a qualidade de sua aplicação, mas apenas os seus efeitos, o que pode ser caminho para desmandos, má utilização dos recursos, desvios, superfaturamentos etc.

Duas outras questões que podem ser apontadas como problemas para o funcionamento do Cacs são: o desalinho de tempo entre os mandatos do CEC e do Conselho; e a impossibilidade da recondução dos conselheiros para um segundo mandato, facultada

pela legislação nacional, mas não regulamentado na legislação municipal, que legalmente possui esta prerrogativa.

De acordo com o disposto no corpo do texto, pode-se considerar que o desalinhamento CEC/Cacs e a impossibilidade de recondução dos membros do Conselho para um segundo mandato são questões políticas e, em algumas situações, podem até ser utilizadas pelo poder público como estratégia de controle do Órgão. No caso da reeleição dos conselheiros, a questão é ainda mais grave, visto ser feita de forma “camuflada”, a partir da indicação do representante como titular e, em mandato posterior, indicado como suplente, artifício este que, com base no perfil dos conselheiros entrevistados beneficia na atual gestão apenas duas representações, no caso, professores e SME.

Apesar de termos problemas que remontam à época do Fundef, novas alternativas podem ser apontadas para o aprimoramento do trabalho de acompanhamento e controle realizados pelos Cacs: antes de tudo, o comprometimento e engajamento mostrado pelos conselheiros na luta por uma educação de qualidade; a interlocução com o MP e as possibilidades que podem se abrir em uma ação conjunta; e, por fim, a contribuição trazida pelos novos segmentos que compõem o Cacs do Fundeb em relação aos do Fundo que o antecedia.

Sendo assim, chama atenção a opinião dos conselheiros sobre a importância do MP, que, na forma de reuniões e cobranças aos conselheiros, trouxe “novo combustível” para o exercício de suas atribuições. A proximidade com o MP, segundo os conselheiros, contribuiu para o fortalecimento do Conselho e sensibilizou seus representantes, que se sentiram mais confiantes e amparados para realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo. Essa proximidade, ou melhor, o trabalho em parceria Cacs/MP poderia ser uma alternativa para o avanço na qualidade do controle social. Isto porque entendemos que o aprimoramento do funcionamento dos conselhos e da própria democracia participativa passa necessariamente pelo diálogo e interlocução com outros órgãos e poderes – nesse caso, o MP –, como também com outras possíveis ações integradas com órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Mais: tal proximidade poderia mesmo se constituir de uma prerrogativa para todos os demais conselhos, visando melhorar a qualidade da participação praticada. Diante desse cenário, os

desafios que se colocam são: que tipo de ações podem ser implementadas pelo Cacs em parceria com o MP, com o Legislativo e até mesmo com órgãos de controle como o Tribunal de Contas? Quais as responsabilidades que seriam assumidas pelos Cacs nessas ações?

Outra questão investigada foi a entrada de novos segmentos na composição do Cacs do Fundeb em relação aos do Fundef. A conclusão que se chegou foi de que eles trazem novos desafios e agregam novos valores ao Conselho. Por outro lado, a chegada dessas representações deve ser acompanhada de mecanismos que garantam a participação de todos os conselheiros nas atividades do Órgão. O principal impacto da ampliação dos segmentos que compõem o Cacs parece ter sido em relação às concepções e ideologias que trazem para o debate no Órgão. No caso dos Conselhos Tutelares, estes trazem, segundo seu representante, “o conhecimento da realidade” e o “olho fiscalizador do Conselheiro Tutelar”, além da defesa de uma educação de qualidade como um direito das crianças e adolescentes. Já a representação do CME defende que o Conselho se constituía em um espaço destinado a discussão das políticas públicas em educação como um todo, e não somente para o acompanhamento dos recursos do Fundeb. Tal postura, certamente, enfraquece o discurso de alguns representantes governamentais de que o papel do Conselho é apenas avaliar “o resultado social da utilização desses recursos”. Neste contexto, cabe nosso questionamento: se os conselhos se constituem em espaço de diálogo entre sociedade civil e Estado, assim como, conforme assinalam seus próprios membros, contam com pluralidade de representações, por que devem se ater apenas ao acompanhamento da execução financeira dos recursos do Fundo? Por que não avançar para uma discussão sobre a qualidade da educação e como as políticas públicas nessa área podem ser pensadas e executadas para convergirem nessa direção?

Ainda sobre a entrada de novos segmentos no Cacs do Fundeb, é importante destacar que, além da ampliação das representações, é necessário pensar mecanismos que dêem condições para a participação de todos os segmentos representados nos conselhos, de modo que essa representação seja realmente efetiva e praticada por todos, em igualdade de condições.

Outra conclusão deste estudo diz respeito à visibilidade do Cacs. Nesse sentido, a própria legitimidade do Órgão está ligada ao conhecimento de suas ações, num primeiro

momento pelos segmentos ali representados e, depois, pela sociedade como um todo. Dessa forma, ações no sentido de publicizar a atuação desses conselhos são fundamentais para promover a sua visibilidade e o reconhecimento, por parte da sociedade de forma geral, da sua importância como instâncias democráticas e constituídas de modo a proporcionar o diálogo da sociedade civil com o Estado, em prol do aprimoramento das políticas públicas. Também relacionada ao conhecimento e reconhecimento dos conselhos é a necessidade de se sensibilizar a comunidade escolar para a importância desses órgãos no desenvolvimento e aprimoramento da gestão democrática da educação, estabelecida no Capítulo III da Constituição Federal de 1988. Assim, torna-se necessária a valorização desses espaços de participação, considerando a dimensão que podem assumir no campo político-pedagógico, entendendo que sua legitimidade e importância estão diretamente relacionadas ao impacto que exercem nas políticas públicas educacionais e à percepção da sociedade sobre as mudanças produzidas.

Os resultados encontrados neste trabalho permitem levantar a hipótese que a cultura política brasileira, no que se refere às suas práticas tradicionais, ao ranço da avaliação e ao diálogo sociedade civil e Estado, está refletida nas dinâmicas de funcionamento dos conselhos. Sendo assim, sabendo-se que o exercício da participação contribui para o estabelecimento de relações mais democráticas com o Estado, com maior transparência e eficiência nas políticas públicas, coloca-se como desafio posterior refletir sobre quais as implicações decorrentes desta situação e qual o caminho a trilhar para termos uma sociedade mais atuante na proposição e acompanhamento de políticas públicas, com os espaços institucionais de participação funcionando, de forma efetiva, como canais de comunicação entre sociedade civil e Estado.

Como vimos, a educação se materializa sob a forma de política pública que atinge a todos os cidadãos, direta ou indiretamente, influenciando no desenvolvimento econômico e social do país. O modo de utilização dos recursos públicos e o controle social de sua execução, aliado a outras práticas de gestão democrática, são fundamentais para que ela seja um instrumento de justiça no combate às desigualdades sociais, culturais e econômicas que, historicamente, permeiam nossa sociedade. Não se constrói uma verdadeira democracia social sem o estabelecimento de uma efetiva democracia

educacional, capaz de possibilitar à totalidade da população o verdadeiro direito a uma educação de qualidade.

Referências

ANDRADE, Maria Dalva Pereira. *Elementos históricos do financiamento público da educação básica no Brasil*. Disponível em <www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/.../PPE03.DOC>

ARRETCHE, Marta. *Relações Federativas nas Políticas Sociais*. Revista Educação e Sociedade, v.23, n.80, p.25-48, setembro. 2002. Campinas.

BAZILIO, Luiz Cavalieri, [et al.]. *Políticas Públicas de Atendimento à Infância: uma Política de não-Política?* In: Infância tutelada e educação: história, política e legislação. BAZILIO, Luiz Cavalieri; EARP, Maria de Lourdes; NORONHA, Patrícia A. (Organizadores). Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

BARBOSA, Selma Maquiné. *Conselho do Fundef: participação social possível?* In: SOUZA, Donaldo Bello (org.). Acompanhamento e Controle Social da Educação. Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

BAUER, Martin W. *Análise de conteúdo clássica: uma revisão*. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa em texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. (atualizada até a EC 67, de 22/12/2010). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 14/96*. Brasília: Congresso Nacional

BRASIL. *Lei nº 9.394/96*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. *Lei nº 9.424/96*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. Ministério da Educação. *Financiamento da Educação - Fundeb*. Brasília- DF, 2010. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/index.php>> Acessado em 06/08/2010.

BRASIL. *Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Fundeb*. Disponível em <www.fnde.gov.br/...fundeb/...quadrocomparativofundebfundef/download>. Acessado em 29/09/2010

BRASIL. Portaria nº 430, de 10 de dezembro de 2008. *Estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal*. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

CARDOSO, Ruth. *Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21*. In: São Paulo em Perspectiva, 18(2): 42-48, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro. *Civilização Brasileira*, 2001

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença*. In: Cadernos de pesquisa, nº116, p.245-262, julho de 2002.

_____. *Estado e Políticas Públicas de Financiamento em Educação*. Revista Educação e Sociedade., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 27/07/2010

DAGNINO, Evelina. *Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania*. In: DAGNINO, Evelina (org.), *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: MATO, Daniel (cooord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas : FACES, Universidad Central de Venezuela, p.95-110. 2004

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

DUARTE, Alessandra. *Irresponsabilidade Educacional: novo plano federal para o setor de educação exclui lei que pune gestor por mau uso de recursos* O Globo, Seção O País, p. 12, 11 de abril de 2011.

DUARTE, Marisa R. T. FARIA Geniana G. *Recursos Públicos Para Escolas Públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do Sistema Educacional Federativo*. Belo Horizonte: RHJ/ Faculdade de Educação da UFMG, 2010

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. *Do descobrimento à república de FHC: 500 anos de desresponsabilização financeira do estado brasileiro para com o ensino fundamental*. In: ANPED, 2007.

GONH, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo. Cortez, 2001.

GOUVEIA. Andréa Barbosa. SOUZA. Ângelo Ricardo. *Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação da Conae a um novo PNE*. Revista Educação e Sociedade, v.31, n.112, p.789-807, jul-set. 2010. Campinas.

HOLFLING, Eloísa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. In: Caderno Cedes, São Paulo, ano XXI, nº55, novembro, 2001.

LIMA, Maria José Rocha. *Origem dos fundos para a educação: breve histórico*. In: LIMA, Maria José Rocha; Didonet, Vital.(Orgs.). Fundeb. Avanços na universalização da educação básica. Brasília. INEP, 2006.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. In: GUIRALDELLI JR., São Paulo. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 2001.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENEZES, Janaina S. S. *O financiamento da educação no Brasil: O Fundef sob a perspectiva de seus idealizadores*. Porto Alegre: PUCRS, 2005. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2005.

MINAYO, Cecília de Souza. *Teoria, Método e Criatividade*. Petrópolis. Editora Vozes, 2002.

_____, Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento, pesquisa qualitativa em saúde*. 11ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. *Questões e tensões da educação infantil: a situação da Baixada Fluminense*. In: *Convergências e Tensões no campo da formação e do trabalho docente*. FRADE. Isabel Cristina A. S. [et al.]. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. *Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas*. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente – SP, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à Construção de uma Escola com padrões mínimos de Qualidade*. Linhas Crítica. Revista da Faculdade de Educação. Universidade de Brasília – UNB. Disponível em <http://www.fe.unb.br/linhascriticas/linhascriticas/n20/Financiamento%20da%20educacao%20do%20Brasil....html>.

Rio de Janeiro (RJ). Decreto n.º 27.642 de 05 de março de 2007 – *Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)*. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 05 de março de 2007

_____. Lei n.º 4.682 de 18 de outubro de 2007 – *Institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)*. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro 18 de outubro de 2007

_____. Lei n.º 5.188, de 21 de junho de 2010. *Altera os artigos 1º, 2º e 3º da lei nº 4.682, de 18 de outubro de 2007*. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 21 de junho de 2010.

_____. Resolução SME nº1139 de 02 de junho de 2011. *Dispõe sobre o funcionamento, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundeb*. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 02 de junho de 2011.

Schwartzman, Simon. *Melhorar a educação no Rio de Janeiro: um longo caminho*. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/virada.pdf> < acessado em 19/12/2011.

REIS, Elisa. *O Estado Nacional como desafio teórico e empírico para a sociologia política contemporânea*. In: O Sociólogo e as Políticas Públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman. Org.: Luísa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman. Rio de Janeiro, Editora FGV, 200

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. s.l.; s/d., 19p., mimeo.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro. FASE, 2002.

SAVIANI, Demerval. *História das Ideias Pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

_____, Demerval. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC*. Revista Educação e Sociedade, v.28, nº100. Campinas outubro 2007.

SENA, Paulo. *A Legislação do FUNDEB*. Cadernos de Pesquisa, v.38, nº 134, São Paulo, maio/agosto 2008.

Silveira, Derli. *Acompanhamento e controle social do Fundef: o caso dos conselhos nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro*. In: SOUZA, Donald Bello (org.). Acompanhamento e Controle Social da Educação. Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo. Xamã, 2006.

SOUZA JUNIOR, Luiz de. *Sobre controle social e descentralização dos recursos da educação: Os Conselhos de Acompanhamento do Fundef na Paraíba*. In: SOUZA, Donald Bello (org.). Acompanhamento e Controle Social da Educação. Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo. Xamã, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

Anexo 1 – Questionário semi aberto – roteiro

QUESTIONÁRIO SEMI ABERTO - ROTEIRO

Anotar: data, local da entrevista, ambiente, recepção etc.

Identificação:

Nome, idade, sexo, formação – nível de escolaridade, segmento que representa, tempo de atuação no Conselho, experiência anterior em outros espaços desse tipo (conselhos, partidos políticos, associações etc).

Questões:

1. Como e por quem foi indicado?
2. Quais as suas atribuições como conselheiro?
(- Quando foi indicado/escolhido conselheiro já sabia de suas atribuições? De quem recebeu essas informações?)
3. Qual a sua disponibilidade de tempo o exercício de sua função?
(- Participa de todas as reuniões do conselho? A presença nas reuniões interfere em alguma atividade profissional? É dispensado do trabalho pra isso? Sua presença é cobrada nas reuniões do conselho?)
4. Tem ou já teve ações de capacitação/formação para a função?
(- Quem promoveu? Foram úteis para o trabalho de conselheiro? São suficientes para o cumprimento de suas atribuições?)
5. Você se sente técnica e politicamente seguro para acompanhar a aplicação de recursos do Fundeb?
(- Possui conhecimento técnico suficiente para realizar a aprovação das contas do Fundeb? Sabe das implicações políticas decorrentes da aprovação ou não das contas do Fundeb? os documentos apresentados são de fácil entendimento?)
6. Quais as suas principais dificuldades como Conselheiro? (Essa deve casar com as respostas da questão anterior...)
7. Como avalia o desempenho de seus colegas de Conselho?
8. Como é a comunicação do conselho com a Secretaria de Educação SME? A secretaria frequenta as reuniões?

9. O que acha da presença de técnicos da SME e de outros órgãos da adm municipal nas reuniões do conselho? (averiguar se interferem, conduzem, deixam solto etc.)
10. Dá algum retorno de sua ação e das decisões do Conselho para seus pares e/ou segmento que representa?
11. Sabe de algum impacto ou contribuição do conselho do Fundeb para a área da educação no seu município? (Qual/quais?)
12. Na sua opinião, qual a maior contribuição da participação da sociedade no processo democrático e/ou aprimoramento da democracia no Brasil?
13. O que acha do Fundeb? (ver se ele tem noção do que é o Fundo num sentido mais amplo, - sabe o total de recursos do Fundeb para o município)